

*Atlantic  
Ocean*

*North Sea*

*Bay  
of  
Biscay*

**EVALUATION DU  
SYSTÈME NATIONAL  
D'INTÉGRITÉ  
BELGIQUE**

*Black Sea*

*Mediterranean Sea*

## Table des matières

I. Résumé .....	1
II. La méthode.....	4
III. L'intégrité en Belgique évaluée par 'pilier' .....	5
IV. Recommandations par 'pilier' .....	12
V. Conclusions .....	23



Avec le soutien financier du programme "Prévenir et combattre la criminalité".  
Commission Européenne – Direction Générale Affaires Intérieures.

# Évaluation du Système d'Intégrité belge

## I. Résumé

**Transparency International Belgium présente un état des lieux inédit sur l'intégrité en Belgique. Du Parlement au monde de l'entreprise, en passant par l'Exécutif, la Justice, les médias ou encore la société civile, treize institutions sont passées au crible au regard de leur rôle dans le 'Système National d'Intégrité'. Alors que les services du Médiateur et la Cour des comptes obtiennent les meilleures notes, l'Exécutif (gouvernement et cabinets), les services publics et le secteur des entreprises apparaissent comme les maillons faibles.**

Partie belge d'une étude conduite simultanément par Transparency International dans vingt-cinq pays de l'Union Européenne, l'évaluation du 'Système National d'Intégrité'<sup>1</sup> analyse les mécanismes d'intégrité existant en Belgique et leur efficacité. Il comble une importante lacune: il n'existait pas d'étude globale qui mette à plat la situation en matière d'intégrité dans les différents secteurs et institutions belges. Au total, treize 'piliers' ou institutions sont évalués au regard de leur indépendance, de leur transparence, de leur intégrité et de leur contribution à la lutte contre la corruption.

Lorsque ces institutions fonctionnent correctement, elles constituent ensemble un 'Système National d'Intégrité' sain et solide, capable de lutter efficacement contre les différentes formes d'abus de pouvoir, de malversations et de détournements. A l'inverse, lorsque ces institutions ne bénéficient pas d'un cadre légal et de moyens d'action adaptés, lorsqu'elles sont trop imbriquées et interdépendantes, les abus peuvent prospérer. Si, par rapport aux standards internationaux, le 'Système National d'Intégrité' belge est globalement satisfaisant, il montre cependant d'importants signes de fragilité.

### **Faire enfin de la lutte contre la corruption une priorité politique**

L'implication des institutions belges dans la lutte contre la corruption est globalement faible. Ce sujet n'est à ce jour clairement pas une priorité politique. Il ne figure pas dans l'accord de gouvernement Di Rupo et n'est plus une priorité dans le nouveau plan national de sécurité. Il manque, en Belgique, une politique d'intégrité globale et à large champ d'action, active et visible, qui dépasse les actions ponctuelles menées sous la pression de l'OCDE et du Conseil de l'Europe. La palme de l'intégrité revient aux médiateurs parlementaires et à la Cour des comptes, suivis par les services qui gèrent les élections et par les médias. À l'exception de la Justice et de l'OCRC, les institutions belges ont globalement des ressources suffisantes à la conduite de leur mission. Mais le manque d'indépendance effective de plusieurs institutions essentielles - Exécutif, services publics, entreprises, Parlement, Justice - pose des problèmes de fond. En matière de gouvernance, des progrès doivent surtout être faits pour renforcer à la fois la capacité de rendre compte et les mécanismes d'intégrité de ces institutions, notamment au niveau de l'exécutif, des services publics et des entreprises. Avec les partis

---

<sup>1</sup> Transparency International Belgium (2012), Évaluation du Système National d'Intégrité, Bruxelles: Transparency International.

politiques et le Parlement, ces trois piliers obtiennent les notes les plus basses.

Le rapport montre par ailleurs que, si des lois existent, elles ne sont pas suffisamment appliquées. La plupart des piliers mettent en lumière un décalage récurrent entre un cadre juridique ou institutionnel généralement satisfaisant et des pratiques ou une mise en œuvre qui ne suivent pas. Il est donc essentiel, pour promouvoir l'intégrité, de respecter les règles existantes et de renforcer l'indépendance et les moyens des institutions chargées de les contrôler.

## Les principales recommandations du rapport

Transparency International Belgium émet dix recommandations prioritaires.<sup>2</sup>

Les mises en œuvre de ces recommandations ne suffiront toutefois pas. Elles doivent être envisagées comme la base d'une réforme systémique, dont le succès dépendra d'un changement global de mentalité au sein de la société belge. Au-delà des dispositifs à mettre en place pour les différents piliers, il reste en Belgique un défi global à relever en matière de culture de l'évaluation et du contrôle.

1. Mettre en place une **politique d'intégrité globale** et à large champ d'action, active et visible
2. Introduire des **codes éthiques** là où ils manquent : pour les ministres, membres de cabinets, parlementaires (s'inspirer du code du Parlement Européen), magistrats. Y prévoir la publication de déclarations d'intérêts précises, et y consacrer l'obligation de s'abstenir en cas d'intérêts personnels.
3. Répartir avec transparence les responsabilités entre **ministres /cabinets** et **administration**. Responsabiliser les hauts fonctionnaires et réduire drastiquement la taille des cabinets.
4. Définir un cadre global qui reprenne les risques et fixe les priorités pour le **système judiciaire**; contrer son fonctionnement fractionné. Repenser le système d'allocation des ressources, et en particulier remédier au manque structurel de ressources consacrées à la délinquance économique et financière.
5. Prévoir des sanctions légales pour **les agents publics** qui n'informent pas à propos d'un délit ou crime (révision de l'article 29 du Code d'instruction criminelle), mais garantir aussi la protection de ceux qui informent contre toutes formes de représailles (*Whistleblowing*).
6. Revoir la composition de la commission qui contrôle les dépenses des partis politiques. Elle est composée exclusivement de **parlementaires**.
7. Imposer à tous les **partis politiques** l'obligation légale de publier intégralement leurs comptes - sur leur site Internet.
8. Créer un **guichet d'information sur la fonction de médiateur**, pour compenser le grand nombre de

---

<sup>2</sup> L'ensemble des recommandations figurent au point IV ci-dessous.

services de médiation en Belgique et permettre au citoyen de savoir à qui s'adresser.

9. Recréer la **compétence d'enquête administrative** au niveau fédéral qui a disparu avec le Comité Supérieur de Contrôle. Indépendante et dotée de ressources adéquates.

10. Intégrer dans la législation sur la répression des faits de corruption, des dispositions qui mènent à faire adopter des mesures préventives par les **entreprises**, à l'instar des dispositions du FCPA aux États-Unis et des *adequate procedures* du Bribery act au Royaume-Uni

## II. La méthode

Le présent fascicule reprend les principales constatations et recommandations du rapport sur l'intégrité en Belgique. Il porte sur **13 « piliers » ou institutions** constituant le système d'intégrité du pays.

Gouvernement	Secteur public	Hors secteur public
1. Pouvoir législatif 2. Pouvoir exécutif 3. Pouvoir judiciaire	4. Administration publique 5. Services chargés de faire respecter la loi 6. Autorités électorales 7. Médiateur 8. Institutions supérieures de contrôle 9. Services anticorruption	10. Médias 11. Société civile 12. Partis politiques 13. Entreprises

Chacune de ces treize institutions est évaluée dans **trois de ses dimensions**. La première dimension concerne la *capacité générale*. Elle est définie en termes de ressources disponibles et de statut juridique de l'institution, qui sont à la base de son efficacité. La deuxième dimension renvoie aux *réglementations en matière de gouvernance et de fonctionnement*. La transparence, la volonté de rendre compte, le niveau et la politique d'intégrité d'une institution y sont avant tout examinés. Enfin, la troisième dimension concerne la *mesure avec laquelle l'institution remplit le rôle qui lui a été confié au sein du système de lutte contre la corruption*, par exemple en exerçant une surveillance effective sur le gouvernement (pour le pouvoir législatif) ou en engageant des poursuites (pour les organes d'application de la loi). Ensemble, ces trois dimensions couvrent la capacité de l'institution à agir (capacité), son efficacité interne (gouvernance), ainsi que son efficacité externe (rôle) au regard de sa mission de lutte contre la corruption. Chaque dimension a été évaluée au moyen d'indicateurs communs. L'évaluation porte aussi bien sur le cadre légal de chaque pilier que sur la réalité de la pratique institutionnelle, mettant ainsi en évidence les écarts entre les dispositions légales et la pratique sur le terrain.

L'objectif est de présenter une analyse de l'ensemble des piliers concernés au moyen d'un grand nombre d'indicateurs afin d'obtenir un aperçu du système dans sa globalité. L'évaluation s'intéresse également aux interactions existant entre les institutions afin de comprendre pourquoi certaines d'entre elles sont plus solides que d'autres et de quelle manière elles s'influencent mutuellement. Les faiblesses d'une seule institution peuvent entraîner des failles importantes dans l'ensemble du système.

### **III. L'intégrité en Belgique évaluée par 'pilier'**

#### **1. Pouvoir législatif**

Le Roi et le parlement (Sénat et Chambre des Représentants) exercent le pouvoir législatif en Belgique. Le parlement paraît disposer de moyens financiers suffisants à l'exercice de sa mission. Toutefois, les pouvoirs étendus qui lui sont formellement conférés sont fortement limités par le pouvoir des partis politiques (« partitocratie ») et par la place que prend le gouvernement dans le processus de décision politique. La forte influence des partis sur la carrière des parlementaires, la stricte discipline de vote des parlementaires de la majorité, et la forte proportion de lois qui résultent de projets de loi (du gouvernement), et non de propositions de loi (du parlement) illustrent bien ce phénomène. En outre, les mécanismes de contrôle du gouvernement dont le parlement dispose sont en réalité peu utilisés. En ce qui concerne la déontologie parlementaire, peu de règles existent. Il n'y a pas de code de déontologie pour les parlementaires fédéraux. La qualité de la législation pourrait aussi être améliorée à bien des égards (entre autres par le biais de formations en légistique, d'analyse *ex ante* de l'impact des lois et du suivi de leur impact *ex post*). Le parlement fait néanmoins des efforts pour assurer la transparence de ses activités et, ces dernières années, du travail législatif (mais toujours sous la pression d'organismes internationaux tels l'OCDE ou le Conseil de l'Europe).

#### **2. Pouvoir exécutif**

Par pouvoir exécutif, on entend ici le gouvernement et les cabinets ministériels. On associe souvent les cabinets à nombre de problèmes, tels les nominations politiques, le clientélisme et la partitocratie. La réforme Copernic au début des années 2000 a notamment visé à éliminer les cabinets au niveau fédéral, mais sans succès. Le gouvernement dispose de suffisamment de ressources financières et humaines pour exécuter les tâches qui lui incombent. Il exerce, dans les faits, une forte influence sur le processus de décision politique. Le parlement dispose d'instruments pour contrôler le gouvernement, mais ceux-ci sont limités dans la pratique (voir ci-dessus). C'est dans ce sens que l'on peut qualifier le « pouvoir exécutif » en Belgique de très indépendant. Mais le gouvernement est aussi soumis à une forte influence des partis (partitocratie). Par ailleurs, bien que peu d'instruments formels garantissent la transparence de l'exécutif, dans la pratique, on observe des efforts pour informer les citoyens (via les sites Internet, par des communiqués de presse, etc). C'est surtout la transparence au niveau des cabinets ministériels qui laisse à désirer, notamment eu égard de leur rôle dans le processus législatif. La responsabilité pénale des ministres est réglementée, mais leur déontologie ne fait pas l'objet d'une réglementation formelle. Il en est de même en matière de déontologie des membres des cabinets fédéraux. L'Accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 prévoit cependant de répondre à cette lacune et aux dérives du clientélisme, des nominations politiques et des conflits d'intérêts qui ont tendance à saper le bon fonctionnement des institutions belges. Enfin, on observe peu d'intérêt de la part de l'exécutif pour une politique anticorruption active. La plupart des initiatives ne voient le jour que sous la pression internationale.

### **3. Pouvoir judiciaire**

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire - les juges, les magistrats et les membres du ministère public -, on constate des problèmes structurels à tous les niveaux. L'ordre judiciaire est un système fragmenté, ce qui nuit gravement à sa transparence et à son obligation de rendre des comptes. Les pratiques diffèrent souvent fortement selon les cantons et les arrondissements. L'utilisation efficace des effectifs et des moyens financiers est fortement entravée par le manque de contrôle de gestion au niveau des tribunaux, des cours et des parquets. Un autre exemple de cette fragmentation est le développement de divers systèmes informatiques, auquel on essaie actuellement de remédier. On note également la variabilité des systèmes d'évaluation et de discipline, de traitement des plaintes et de nominations. Le rôle central joué par le chef de corps et l'absence de règlements uniformes, contribuent à une mise en œuvre très divergente dans chacun des domaines précités. Tout cela aboutit à un système peu transparent. On n'est dès lors pas surpris, qu'en raison notamment de cette forte fragmentation, le citoyen a beaucoup de mal à s'informer sur l'ordre judiciaire.

### **4. Secteur public**

Le fonctionnement du secteur public présente des points faibles et des points forts. Il existe, pour promouvoir l'intégrité, la transparence et la responsabilisation des fonctionnaires fédéraux, un cadre législatif et réglementaire bien développé. La création du Bureau d'éthique et de déontologie administratives, l'introduction d'un système de mandat pour les hauts fonctionnaires, la législation concernant la transparence administrative, celle concernant les services d'audit interne et les systèmes de gestion internes, la déclaration de patrimoine obligatoire pour les mandataires et les dispositions anticorruption spécifiques sont autant d'exemples d'initiatives législatives ou réglementaires prises ces dernières années. Mais c'est au niveau de leur mise en œuvre et de leur coordination que l'on constate de sérieuses lacunes. D'abord la mise en œuvre de nombre de ces instruments est souvent déficiente. Ainsi les services d'audit interne du gouvernement fédéral ne fonctionnent pas effectivement et il se pose des problèmes dans l'attribution des marchés publics. Le deuxième problème important est le manque de coordination. Alors que les acteurs concernés (le Bureau d'éthique et de déontologie administratives, l'Inspection des finances, la Cour des comptes, les autorités disciplinaires, etc.) consentent d'importants efforts chacun dans son domaine, on ne peut pas toujours pas parler d'une véritable politique d'intégrité (ou d'anticorruption) intégrée, avec une large assise et une réelle vision. Enfin, il manque certaines fonctions importantes, telles un dispositif pour les donneurs d'alerte (aux niveaux fédéraux, Bruxellois et Wallon) et un acteur disposant de compétences d'enquête administrative.



## **5. Services chargés de faire respecter la loi**

Parmi les services qui, en Belgique, veillent au respect de la loi, il y a les services de la police, fédérale et locale. Les points faibles constatés au niveau de ces services de police concernent essentiellement leurs moyens et leur gouvernance. On observe surtout un écart entre la législation et la pratique, en particulier en matière d'obligation de rendre compte. Malgré un cadre réglementaire solide en matière d'intégrité et de déontologie, et malgré les divers organes de surveillance et de contrôle, la réalisation pratique accuse des déficiences, vu une certaine immunité pénale de fait des fonctionnaires de police. Par ailleurs, il arrive que des problèmes se posent en matière de salaires et d'indemnités et que les procédures disciplinaires d'application ne garantissent pas l'intégrité et l'obligation de rendre compte. Le rôle (pouvant être) joué par les acteurs politiques dans le cadre du recrutement et de la nomination de fonctionnaires de police peut aussi poser problème. Finalement, en ce qui concerne le rôle des services chargés de faire respecter la loi dans la lutte contre la corruption, on doit épingle le peu d'affaires de corruption examinées et transmises au cours des dix dernières années.

## **6. Autorités électorales**

La Belgique ne dispose pas d'une « autorité électorale » ou « *electoral management body* » spécifique. Plusieurs autorités participent à l'organisation et au contrôle des élections. Les moyens mis à leur disposition sont généralement suffisants. Les trois pouvoirs participent à l'organisation des élections, ce qui contribue à leur indépendance. Quelques problèmes ont toutefois été constatés qui ont principalement trait à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, d'une part, et aux Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections, d'autre part. En ce qui concerne la Commission de contrôle, tant sa composition politique que le contrôle limité qu'elle exerce réellement posent problème. Ces faiblesses du système belge sont d'ailleurs épinglées par le GRECO (Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe). Le soutien de la Cour des comptes à la Commission de contrôle n'offre qu'une solution limitée. Au niveau des Commissions de vérification des pouvoirs et de validation des élections, on constate aussi de l'autocontrôle (le parlement se prononce sur la validité de ses propres élections) et le fait qu'aucun recours ne peut être introduit contre les décisions prises par ces Commissions. Mais le processus électoral lui-même se caractérise par un niveau élevé de transparence. Le citoyen est informé via de nombreux canaux sur ses droits et ses devoirs en tant qu'électeur. Le cadre légal offre globalement suffisamment de garanties pour un déroulement neutre et honnête des élections.

## **7. Médiateur**

Nous nous concentrons ici sur les médiateurs parlementaires.<sup>3</sup> Le fait que ces médiateurs interviennent à la fois pour les autorités administratives et les citoyens est lié à la structure complexe de l'État belge. Mais cela n'aide assurément pas le citoyen à s'y retrouver dans les méandres institutionnels. Les médiateurs en sont conscients et prennent des initiatives, mais les campagnes d'information étant souvent considérées comme un luxe, les moyens qui y sont consacrés sont limités. Dans l'ensemble, les services de médiation parlementaires belges disposent de suffisamment de moyens et les utilisent de façon transparente. Toutefois certaines lacunes entravent, ou pourraient entraver, le fonctionnement efficace des services de médiation. Elles concernent la reddition de comptes auprès des organes parlementaires, le suivi formel des recommandations, et l'absence de codes de déontologie explicites. Mais ces lacunes n'ont pas encore posé de réels problèmes sur le terrain.

## **8. Cour des Comptes**

Dans l'ensemble, cette institution fonctionne bien. La Cour des comptes dispose de moyens financiers, matériels et humains suffisants. L'indépendance de la Cour des comptes est assurée par la loi, avec la nuance que le pouvoir exécutif peut lui demander des avis et que le pouvoir législatif peut lui imposer certains audits. Au-delà du respect des règles en matière de transparence qui lui sont imposées par la loi, elle fait beaucoup d'efforts en plus pour informer. Ainsi, les résultats complets des audits sont disponibles sur son site web et un cahier d'observations est publié annuellement. Il existe aussi suffisamment de mécanismes qui l'amènent à rendre compte. On épingle toutefois que c'est la Cour des comptes qui examine et évalue sa propre politique financière. Le cadre légal en matière d'intégrité est plutôt limité, mais dans la pratique la Cour a fait et a prévu de faire des efforts supplémentaires pour renforcer sa politique d'intégrité. Des audits thématiques et des audits de performance sont effectués sur une base régulière; ils donnent lieu à des rapports suffisamment détaillés et assortis de recommandations claires. Il est notoire que la Cour a tenu à développer particulièrement son expertise en matière d'intégrité, ce qui a débouché sur des audits thématiques sur la politique d'intégrité au sein des administrations publiques. La Cour des comptes n'a pas de compétences de police et ne peut, en principe, imposer elle-même des sanctions. L'objectif principal de cette instance n'est pas de détecter ni de sanctionner, mais de garantir et de surveiller le bon fonctionnement des administrations publiques.

## **9. Services anti-corruption**

En 1998, on a démantelé le Comité Supérieur de Contrôle (CST) qui était, vu son pouvoir d'investigation administrative et judiciaire, le premier organe anticorruption de Belgique. L'Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC) est le successeur direct du CST, mais ne dispose plus que des compétences judiciaires pour lutter contre la corruption. Les autres services anti-corruption en Belgique

---

<sup>3</sup> Habilités pour le gouvernement fédéral, pour les Régions flamande et wallonne, pour la Communauté flamande.

sont le Bureau d'éthique et de déontologie administratives qui veille au maintien de l'intégrité au sein de l'administration fédérale et qui joue donc un rôle préventif ; et l'agence « Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie » (IAVA), la seule en Belgique - mais avec une action limitée en Flandre - à détenir un pouvoir d'investigation administrative. En d'autres mots, après le démantèlement du CST, le pouvoir d'investigation administrative a en grande partie disparu. Les différents services belges de lutte contre la corruption ont un bon niveau de gouvernance qui s'appuie sur un cadre déontologique solide et une articulation claire des obligations de rendre compte, aussi bien en interne qu'à l'extérieur. Les moyens à leur disposition sont toutefois limités et cela se traduit sur le plan des investigations en matière de corruption, bien que des chiffres précis concernant l'*output* de telles enquêtes ne soient pas disponibles. Sur le plan de la formation, les organes de lutte contre la corruption sont fortement axés sur la formation en interne. Il apparaît clairement que, même si ces organismes sont en mesure de fonctionner de façon correcte, des efforts doivent être faits en vue d'une utilisation optimale de leurs capacités.

## 10. Partis politiques

Transparency International définit le parti politique comme « *une organisation politique qui vise le pouvoir politique au sein d'un gouvernement, généralement en participant à des campagnes électorales* ». Le cadre législatif belge est plutôt propice à la formation de partis politiques. La loi du 4 juillet 1989 règle les financements publics et privés des partis. Une dotation publique est octroyée par le Parlement fédéral aux partis disposant au moins d'un élu en son sein, ce qui peut rendre la situation difficile pour les petits et les nouveaux partis. Chaque parti recevant une telle dotation a l'obligation de remettre annuellement un rapport financier à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Ce rapport est en fait publié avec retard et a une faible visibilité pour le grand public. Et les informations détaillées sur le financement des partis, notamment sur les sources de financement, ne sont pas disponibles. De plus, composée de parlementaires, l'indépendance de cette Commission n'est pas assurée<sup>4</sup>. Son manque de détermination à exercer un véritable contrôle et à prendre des décisions susceptibles de conduire à des sanctions en est une bonne illustration. Même la plus forte sanction pour un parti qui bénéficie d'une dotation publique n'est pas dissuasive. Il s'agit de la suppression du financement fédéral pour une courte durée (quatre mois maximum) en cas de violation grave, suppression qui n'empêche pas de bénéficier d'autres aides publiques. Tant l'organisation générale du contrôle que la rareté des sanctions et l'absence de règles précises en cas de récidive forment un dispositif lacunaire. En outre, la démocratie interne des partis politiques belges souffre généralement de carences importantes. L'important pouvoir des présidents de parti constitue sans nul doute un facteur de risque.

---

<sup>4</sup> Voir ci-dessus le point 6 (Autorités électorales).

## **11. Médias**

Le cadre législatif qui s'applique au secteur des médias est solide, surtout en matière de liberté d'expression, de liberté de presse, de droit de réponse et de protection des sources. Les médias belges, pris dans un contexte hautement concurrentiel, offrent une certaine diversité, eu égard à la taille limitée de leur marché. Des subsides provenant à la fois des gouvernements fédéraux et des communautés soutiennent l'activité médiatique. Des fonds visant à favoriser la créativité et le journalisme d'investigation sont aussi à disposition. Chaque communauté - les médias relèvent d'une matière communautaire - dispose d'organes de contrôle qui veillent notamment au pluralisme de l'offre et au respect de l'éthique professionnelle. La profession de journaliste est peu réglementée, si ce n'est par un système d'autorégulation auquel participent tant les journalistes que les éditeurs et des représentants de la « société civile ». Si des soutiens législatifs et structurels existent, ils ne sont pas suffisants pour garantir aux groupes de médias les moyens humains et financiers nécessaires à une pratique intensive du journalisme d'investigation. La mutation importante que connaît le secteur depuis la généralisation d'Internet affecte profondément le métier de journaliste, en ce qu'il est soumis à de fortes exigences en termes de rapidité et de rentabilité. Cette double exigence est hélas souvent en contradiction avec la mission d'investigation des médias, et mène en outre souvent à une information homogénéisée, superficielle et consensuelle.

## **12. Société civile**

La société civile – composée d'organisations qui représentent divers groupes, opinions et intérêts au sein de la société - est fortement développée en Belgique, grâce à un cadre légal solide et précis. La Belgique reconnaît le droit d'association et ce droit ne peut être soumis à aucune condition. Le gouvernement fédéral consent d'importants efforts pour soutenir la vie associative en Belgique (un cadre fiscal attractif, l'attribution de subventions, des mesures soutenant l'emploi, etc.). Ces dernières années, la société civile s'est mise à occuper une position plus autonome. Ses liens de dépendance avec les pouvoirs publics se sont relâchés, bien qu'ils soient toujours bien présents. Le financement public n'y est certainement pas étranger. La société civile se caractérise par un haut degré de transparence, mais toutefois avec des différences entre les associations avec personnalité juridique et les autres. La loi de 2002 sur les a(i)sbl (associations (internationales) sans but lucratif) et les fondations a eu un impact positif sur la reddition de comptes. En matière de politique d'intégrité on observe un certain nombre de faiblesses: ainsi il n'existe aucun code général de déontologie et aucune réglementation des conflits d'intérêts. Toutefois des initiatives ont été prises ces dernières années en matière de bonne gouvernance. Enfin, on constate que, en dehors de Transparency International dont c'est l'objet, les organisations de la société civile (OSC) montrent peu d'intérêt à mener une politique anticorruption.

### 13. Entreprises

L'économie belge se distingue par une productivité élevée, mais aussi par une économie souterraine significative. La corruption y est peu sanctionnée. Cela découle surtout de problèmes systémiques, tels l'insuffisance de ressources policières et judiciaires en quantité et en qualité, la durée des procédures et la très faible présence de règlements en faveur des donneurs d'alerte. Une législation ad hoc organise la répression en cas de corruption d'agents privés et publics - nationaux et étrangers. Elle ne comprend toutefois pas de dispositions légales visant à faire adopter par les entreprises des mesures de prévention de la corruption, par analogie avec ce que prévoit le FCPA américain ou le *Bribery Act* britannique. En matière de *corporate governance*, le cadre légal est conforme aux standards internationaux. Mais il est important de préciser que ce cadre ne s'applique qu'aux entreprises du secteur financier et aux sociétés cotées, qui ne représentent qu'une petite part de l'économie belge. Un certain nombre d'entreprises ont une politique d'intégrité élaborée, mais ce sont surtout des multinationales et de grandes entreprises exportatrices. Au sein de la myriade de petites et moyennes entreprises belges, il est très peu question de politique d'intégrité. En outre, le manque de protection légale des donneurs d'alerte tant dans la sphère privée que publique, et le fait qu'experts comptables et réviseurs soient tenus au secret professionnel, réduisent l'efficacité des mécanismes en place. Dans la majorité des intercommunales qui consacrent une confusion entre secteurs privé et public, entre monde de l'entreprise et acteurs politiques, la gestion des conflits d'intérêts et le mode de gouvernance ne sont pas ou très peu adaptés aux règles de base de la bonne gouvernance d'entreprise. Alors que certaines entreprises entreprennent de réels efforts en matière d'anticorruption, la prise de conscience des avantages et de la nécessité d'une politique d'intégrité reste très limitée dans de nombreuses entreprises belges.

## IV. Recommandations par ‘pilier’

### 1. Législatif

#### Promouvoir l'éthique

1. *Mise en place d'un code éthique pour les parlementaires - déontologie interne et externe (s'inspirer du nouveau code du Parlement Européen) : par les parlements<sup>5</sup>.*
2. *Extension de l'arsenal actuel de sanctions disciplinaires pour les parlementaires, notamment avec des sanctions plus légères, pour s'attaquer ainsi au problème de leur impunité : par le parlement fédéral.*

#### Promouvoir la transparence

3. *Création d'une section sur le site web de chaque parlement (fédéral, régions et communautés) qui traite des aspects financiers du mandat de parlementaire, et en particulier des rémunérations : par les parlements.*

### 2. Exécutif

#### Responsabiliser les ministres, leurs cabinets, et l'administration

1. *Répartition claire et transparente des responsabilités entre ministres et cabinets d'une part et administration d'autre part. Responsabilisation des hauts fonctionnaires et réduction drastique de la taille des cabinets. (Par ex. la mise en place d'une réglementation devrait être une tâche exclusive de l'administration) : par l'exécutif. (Pilier 4)<sup>6</sup>*
2. *Définition d'un code éthique pour les ministres et secrétaires d'État, tenant compte des référentiels internationaux. Prévoir des instances de contrôle : par l'exécutif.*
3. *Stratégie d'intégrité active pour les cabinets fédéraux et régionaux, au moyen, entre autres, des instruments suivants :*
  - *un code déontologique (réglant par ex. leur rôle dans le processus législatif et la gestion des conflits d'intérêts)*
  - *un contrôle interne et une fonction d'audit - audits systématiques*
  - *extension aux membres des cabinets des dispositions réglementaires qui s'appliquent aux agents publics (s'inspirer par ex. de la Circulaire ministérielle du 21 juin 2010 relative aux marchés publics) : par le législateur, par l'exécutif.*

---

<sup>5</sup> Le parlement flamand dispose déjà d'un code déontologique, limité aux services rendus à la population.

<sup>6</sup> Plusieurs recommandations concernent plus d'un pilier. Quand c'est le cas, le ou les autres piliers sont indiqués.

### 3. Judiciaire

#### Définir un cadre global, décloisonner

1. *Définition d'un cadre global qui définit les risques et fixe les priorités pour le système judiciaire. Prendre les mesures pour contrer son fonctionnement fractionné après avoir identifié les vrais obstacles à ce décloisonnement (« business plan » au niveau du judiciaire).*
2. Meilleur échange d'informations entre les instances et zones géographiques de l'appareil judiciaire.

#### Mieux gérer les ressources financières et humaines

3. *Allocation transparente des ressources destinées à la magistrature, grâce à la fois à une décentralisation des décisions et à un système intégré de gestion et de contrôle : par le législateur et l'exécutif.*
4. *Mesures en vue de remédier au manque structurel, tant en quantité qu'en qualité, de ressources judiciaires consacrées à la délinquance économique et financière. Affecter exclusivement des magistrats spécialisés aux dossiers de ce type : par le législateur/l'exécutif. (Pilier 13)*

#### Améliorer les procédures de nomination, d'évaluation, les procédures disciplinaires et la gestion des plaintes

5. Mesures visant à réduire la fragmentation des systèmes de (1) nomination, (2) d'évaluation, (3) de discipline, et (4) de gestion des plaintes
6. (1) Nominations :  
*notamment*
  - Transparence en matière de proposition des candidats par le CSJ
  - Révision du rôle du chef de corps dans la nomination des magistrats
7. (2) Systèmes d'évaluation :  
*notamment*
  - Création de descriptions des fonctions et de profils clairs pour les magistrats.
  - Révision du processus d'évaluation, visant à ce que tous les magistrats soient évalués de la même manière, approfondie et sérieuse
8. (3) Processus disciplinaire :  
*notamment*
  - Distance entre les personnes impliquées dans le processus disciplinaire : création d'un département chargé des questions disciplinaires et révision de la procédure.
9. (4) Gestion des plaintes :  
*notamment*
  - Accès du CSJ à l'ensemble des plaintes en relation avec sa fonction de conseiller du parlement. (Par exemple, première réception centralisée par arrondissement, et transmission ensuite au CSJ qui exercerait le rôle de médiateur) : *par le législateur, par le pouvoir judiciaire.*

### Promouvoir la transparence

10. Collecte, suivi et divulgation des chiffres sur les délits de corruption
  - a. Collecte, suivi et divulgation des chiffres des délits de corruption au niveau de la magistrature, en collaboration avec le SPF Justice. (Aujourd'hui il faut se contenter d'estimations basées sur des données fragmentaires) : *par le pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice.* (Pilier 4 et Pilier 9)
  - b. Recherche empirique et analyse portant notamment sur le nombre et la nature des cas de corruption jugés, sur une estimation des cas de corruption (aussi privée) que les entreprises ne communiquent pas, sur les dossiers qui finissent par être classés pour manque de preuves, et sur les cas qui atteignent le délai de prescription : *par les universités, financé par ministère de la Justice.* (Pilier 13)
11. Site Web général pour l'ensemble de l'ordre judiciaire. Transparence sur le fonctionnement interne de l'appareil judiciaire, notamment via ce site Web : *par le pouvoir judiciaire et le ministère de la Justice.* (Pilier 4 / Pilier 9)
12. Mieux faire connaître l'existence et la fonction de l'assistance judiciaire: *par le ministère de la Justice.*

### Promouvoir l'éthique

13. Mise en place d'un ou de plusieurs codes éthiques destinés à tous les acteurs (concernant notamment les engagements politiques, les affiliations, les asbl, la vie privée, etc.) et d'un vademecum qui reprenne des exemples concrets de comportement éthique : *par le pouvoir judiciaire.*
14. Plus d'attention des magistrats en interne au sein des conseils consultatifs sur les dangers de la corruption : *par le pouvoir judiciaire.*
15. Analyse approfondie des risques causés par le manque de transparence de l'activité des experts judiciaires et des juges dits consulaires, et des mesures à prendre à cet égard
16. Suppression du détachement des procureurs dans les cabinets et ministères (sauf ceux de la Justice). Séparation des pouvoirs.

### Mieux former

17. Formations adaptées aux besoins réels de la magistrature : *par le pouvoir judiciaire.*

## **4. Secteur public**

### Compléter les règles et instruments destinés à soutenir l'intégrité des fonctionnaires

1. *Article 29 du Code d'instruction criminelle (CIC)*
  - a. *Révision de l'article 29 du Code d'instruction criminelle : prévoir des sanctions pour les agents publics qui n'informent pas à propos d'un délit ou crime dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction : par le législateur.*
  - b. *Information systématique des agents publics à propos de leur obligation d'informer à propos d'un délit ou crime (art 29 CIC) : par l'exécutif.*
2. *Réglementation efficace de la protection des donneurs d'alerte (Whistleblowing), notamment ceux qui informent sur base de l'article 29 CIC : par le législateur et par l'exécutif.*



3. *Accélération de la mise en place des systèmes de contrôle interne et d'audit interne au niveau fédéral, tels que prévus par l'AR du 17/8/2007 : par l'exécutif.*
4. *Mise en œuvre d'une politique d'intégrité liée aux systèmes de contrôle interne : notamment formations à l'intégrité (ex. dilemmes) pour tous les fonctionnaires, analyses de risques, application de règles en matière de conflits d'intérêts, séparation des tâches, rotation des postes sensibles, l'intégrité comme critère de recrutement et de promotion : par les administrations. (Pilier 2)*

#### Revoir les règles en matière de discipline et assurer leur application

5. *Simplification de la procédure disciplinaire particulièrement complexe, et intégration des réglementations relatives à la discipline dans une politique plus large d'intégrité pour le secteur public : par l'exécutif.*
6. *Introduction d'une réglementation disciplinaire pour les contractuels, calquée sur celle des statutaires : par l'exécutif.*
7. *Évaluation de l'application de la réglementation disciplinaire pour les fonctionnaires, notamment le rôle des syndicats en matière de sanction effective des comportements contraires à l'éthique : par les universités.*

#### Mieux prévenir les irrégularités dans les marchés publics et les subventions

8. *Mesures de prévention, d'accompagnement et de suivi*
  - a. *liés à la réglementation très stricte en matière de marchés publics : par exemple, exiger des fonctionnaires responsables de l'attribution des marchés d'informer sur leurs contacts publics et privés, et désigner un conseiller interne à qui les fonctionnaires peuvent adresser leurs questions éthiques : par le législateur et par l'exécutif.*
  - b. *en matière d'attribution de subventions (mettre l'accent sur les conflits d'intérêts) : par le législateur et par l'exécutif. (Pilier 2)*
9. *Création d'une base de données centralisée*
  - a. *sur l'attribution des marchés publics - plafond plus bas que plafond européen (entreprises)*
  - b. *sur l'attribution des subventions (secteur public et société civile) : par le législateur et par l'exécutif. (Pilier 2 / Pilier 12 / Pilier 13)*

#### Promouvoir la transparence

10. *Délimitation claire des responsabilités des différentes institutions (Conseil d'État, juge civil,...) auxquelles les citoyens peuvent s'adresser en matière d'application de la législation sur la transparence de la gestion, afin de renforcer la mise en œuvre effective de cette législation : par le législateur et par l'exécutif.*

### **5. Services chargés de faire respecter la loi**

1. *Analyse critique de la politique d'éthique en place dans les organisations chargées de faire respecter la loi, et évaluation approfondie de leur application sur le terrain : par le législateur et l'exécutif. Dans ce contexte, et même si elles ne s'appliquent pas nécessairement à tous les*

*services, les recommandations suivantes devraient être prises en compte :*

2. Révision du système de rémunération des agents chargés de faire respecter la loi afin de contrer la culture de la cupidité : *par le législateur et l'exécutif.*
3. Réflexion à propos du rôle assigné aux acteurs politiques dans le processus de recrutement et de nomination au sein de la police : *par le législateur et l'exécutif.*
4. Poursuivre au sein de la police le développement du cadre législatif et réglementaire en matière de transparence, et couler dans la loi les stratégies développées sur base volontaire (par exemple communiquer sur les approches et les résultats obtenus) : *par le législateur et l'exécutif.*
5. Évaluation et révision du contrôle de l'intégrité au sein de la police (organes de contrôle interne et externe) qui en pratique se révèle peu efficace (par exemple la sensibilisation au caractère inapproprié de l'accès non autorisé à des renseignements de la police à des fins personnelles).
6. Évaluation et révision de la mise en œuvre de la procédure disciplinaire au sein de la police (voir l'immunité pénale de facto des fonctionnaires de police)
7. Stratégie de communication claire à propos des efforts de la douane en matière d'intégrité

## **6. Autorités électorales**

### Mieux contrôler les dépenses électorales et les dépenses des partis politiques

1. *Révision de la composition de la Commission parlementaire pour le contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, qui est composée exclusivement de parlementaires (voir recommandation du Conseil de l'Europe sur l'indépendance du comité). Y inclure des experts autonomes externes : par le législateur. (Pilier 10)*
2. *Introduction d'une obligation légale pour tous les partis - y compris ceux qui ne sont actuellement pas tenus de rendre leur comptabilité annuelle à la commission de contrôle - de rendre publiques leur comptabilité annuelle (comptes détaillés), sources de financement et dépenses de campagne électorale. Obligation pour tous les partis de publier ces informations sur leur site Internet : par le législateur, par les partis politiques. (Pilier 10)*
3. *Introduction d'une obligation légale pour tous les candidats aux élections de rendre publiques leurs sources de financement et dépenses de campagne électorale via le site Internet du parti : par le législateur, par les partis politiques. (Pilier 6)*
4. *Développement d'un cadre juridique clair, y compris en matière de contributions indirectes aux partis. Le soutien financier par les entreprises n'est pas autorisé, le sponsoring ne devrait pas l'être non plus : par le législateur. (Pilier 10)*
5. *Révision de la réglementation sur les dons (notamment ceux de moins de 125 euros) : clarté du contenu, pas de dons en cash : par le législateur. (Pilier 10)*
6. *Révision de la gamme des sanctions prévues à l'encontre des partis et des députés – qui doivent être proportionnées et dissuasives – et application efficace de ces sanctions, aussi aux grands partis : par le législateur. (Pilier 10)*
7. *Les avis de la Cour des comptes sur lesquels se base la commission de contrôle ne suffisent pas (cf. GRECO). Le rôle de la Cour des comptes devrait être renforcé : par le législateur. (Pilier 8)*
8. *Observation des dépenses électorales des candidats et des partis pour une évaluation externe*

indépendante de leurs pratiques : *par la société civile et les médias.*

#### Renforcer les garanties d'élections correctes

9. Validation des élections législatives à examiner par une autre institution que le Parlement lui-même, par exemple par la Cour Constitutionnelle : *par le législateur.*
10. Vérifier si un code d'éthique spécifique ou des instruments de politique d'intégrité (formation, communication, audit et contrôle, etc.) doivent être introduits ou renforcés pour les acteurs du processus électoral (la déontologie générale par ex. du fonctionnaire ou du magistrat s'applique, mais il n'y a pas de directives éthiques formelles spécifiques) : *par l'exécutif.*

## **7. Le Médiateur**

#### Protéger la fonction

1. *Protection par la loi de la fonction et de l'utilisation du titre de Médiateur (Ombudsman), tenant compte de la diversité des intérêts à l'œuvre dans la société : par le législateur.*
2. Inscription conjointe dans la Constitution (1) du droit du citoyen et des groupes (selon des modalités à définir) de porter plainte, et (2) de l'existence d'un service de médiation : *par le législateur.*

#### Renforcer l'indépendance et l'impact du Médiateur

3. Sélection et nomination indépendante du Médiateur : parlementaires tenus de respecter des critères professionnels clairs lors de la ratification : *par le législateur.*
4. Droit autonome d'initiative des médiateurs – confronter de façon proactive des situations aux principes de bonne gouvernance et aux normes de médiation : *par le législateur.*
5. Désignation par une loi/par décret, d'une assemblée parlementaire devant laquelle le Médiateur doit rendre compte et présenter son rapport annuel. Meilleur suivi des recommandations du Médiateur, par les parlementaires, en particulier au niveau fédéral : *par le législateur.*
6. Fixation d'une procédure de suivi de la mise en œuvre par les administrations, des recommandations qui leur sont adressées par les médiateurs : *par le législateur.*

#### Mieux informer le citoyen

7. Création d'un guichet d'information sur la fonction de médiateur, pour compenser le grand nombre de services de médiation en Belgique et permettre au citoyen de savoir à qui s'adresser. Services de médiation (et leurs compétences) qui soient effectivement connus du grand public : en plus des publications sur un site, organisation par exemple de campagnes d'information ensemble dans la société civile : *par les Médiateurs.*

## **8. Cour des comptes**

### Renforcer l'impact de la Cour des comptes

1. *Obligation légale prévoyant que les rapports de la Cour des comptes sont à traiter par les pouvoirs législatifs : par les législateurs. (Pilier 1)*
2. *Certification par la Cour des comptes de tous les comptes des pouvoirs publics : par le législateur.*
3. *Examen de l'opportunité de maintenir le pouvoir de sanction de la Cour des comptes, qui n'est guère utilisé en pratique : par le législateur. (Pilier 1)*

### Promouvoir l'éthique

4. *Déclaration de mandats et de patrimoine*
  - a. *Soumettre aussi les Membres, personnel de direction et auditeurs de la Cour des comptes à une législation en matière de déclaration de mandats et de patrimoine : par le législateur. (Pilier 1)*
  - b. *Publication sur le site Internet de la Cour des comptes des mandats des Membres : par la Cour des comptes.*
5. *Évaluation du respect par la Cour des comptes de l'article 29 du Code d'instruction criminelle (obligation de déclaration). Il existe bien une procédure interne, que certains considèrent toutefois comme non conforme à l'article 29 : par la Cour des comptes.*

## **9. Services de lutte contre la corruption**

### Avoir une vision et une politique globale

1. *Politique d'intégrité globale et à large champ d'action, active et visible : par le législateur et l'exécutif.*
2. *Coordination entre les acteurs administratifs existants (Bureau pour l'éthique et la déontologie administratives, Inspection des Finances, Cour des comptes, autorités disciplinaires, etc.). En particulier échange d'informations (dans le respect de la législation sur le respect de la vie privée) entre les services d'enquête indépendants : par le législateur et l'exécutif. (Pilier 2 / Pilier 8 / Pilier 9)*
3. *Création d'un organe indépendant, ou développement/transformation d'un organe existant (lignes budgétaires spéciales) ayant suffisamment de compétences, de ressources et de personnel pour :*
  - *Collecter de manière structurée la connaissance sur l'intégrité et la corruption*
  - *Organiser l'information et la formation à l'éthique des citoyens et des entreprises (conflits d'intérêts, risques de corruption) campagnes publiques via les médias.*
  - *Coordonner (coopération entre les différentes institutions fédérales ou régionales concernées), mettre en œuvre et assurer le suivi des mesures préventives contre la corruption (rôle de coordination)**: par le législateur et l'exécutif. (Pilier 4 / Pilier 13)*

#### Rétablir une compétence d'enquête administrative

4. *Recréer une compétence d'enquête administrative au niveau fédéral. Une telle institution devrait être indépendante, dotée de ressources adéquates et pourrait être associée au service central d'audit interne. Cet acteur doit transférer ses dossiers à l'OCRC en cas de délit : par le législateur. (Pilier 2 /Pilier 4)*

#### Renforcer l'indépendance et les moyens des services de répression (police)

5. *Plus d'indépendance structurelle et de moyens pour l'OCRC (avec de possibles économies au bénéfice des budgets publics) : par l'exécutif.*
6. *L'OCRC tenue informée en permanence sur les dossiers de corruption en cours (coordination au sein de la police/coordination parquet-police) : par l'exécutif. (Pilier 3)*
7. *Autorisation à l'OCRC de développer plus ses propres profils de fonction et de compléter le cadre par de l'expertise qui ne figure pas parmi les formations standards et spécifiques de la police : par l'exécutif.*

#### Promouvoir la transparence et la prévention

8. *Attribution de dossiers de corruption à l'OCRC ou aux unités déconcentrées de la Police fédérale de façon transparente et sur base de règles fixées d'avance : par l'exécutif.*
9. *Possibilité pour l'OCRC de fournir du feedback à l'administration (souvent pas informée) afin qu'elle puisse améliorer son fonctionnement : par l'exécutif.*
10. *Plus d'information sur le fonctionnement interne de l'OCRC dans les rapports annuels : par l'OCRC.*

### **10. Partis politiques**

#### Promouvoir l'intégrité

1. *Plus d'attention à la problématique de l'intégrité, de la corruption et de la responsabilité publique, dans la société en général et au sein de tous les partis, à promouvoir en particulier par la société civile : par les partis politiques, par la société civile.*

### **11. Médias**

#### Renforcer l'indépendance économique et politique des médias

1. *Représentation politique dans les médias de services publics, ainsi que dans les organes de régulation des médias serait à repenser : par le législateur.*
2. *Élargissement à la presse écrite des dispositions pour la presse audiovisuelle concernant la transparence sur le capital, la propriété et l'actionnariat : par le législateur.*
3. *Adoption de normes déontologiques rigoureuses concernant les déplacements officiels des journalistes invités par les ministres, les entreprises ou encore certaines ONG, pour mieux gérer les conflits d'intérêts : par les médias.*
4. *Revalorisation du rôle des sociétés de journalistes au sein des groupes de médias : par les médias.*

5. Étude empirique visant à mesurer et à exposer l'impact des annonceurs sur l'indépendance des médias (médias privés et publics).

Tenir compte, lors de la fixation de la politique éditoriale, de l'importance d'investigations de qualité et du rôle essentiel des médias dans la prise de conscience en matière d'éthique et de corruption.

6. Une politique éditoriale qui cherche à diminuer les pressions économiques sur le travail des journalistes : avoir le temps de prendre de la distance, d'analyser l'information, de vérifier les sources : *par les medias.*
7. Plus d'information (tant en direction du public que vers les élites politiques) sur l'existence de la corruption dans nos pays et sur ses conséquences. Plus spécifiquement, politiques éditoriales qui permettent une approche proactive de l'investigation des cas de corruption, au-delà du réactif ou du sensationnalisme : intégrer des journalistes ou des équipes chargées de l'investigation au long cours aux équipes traditionnelles : *par les rédactions et les médias.*
8. Stimulants renforcés pour investiguer les informations relatives à la corruption (notamment orienter plus les subsides vers le journalisme d'investigation) : *par l'exécutif, par la société civile.*

Promouvoir l'éthique au sein des rédactions

9. Visibilité accrue de l'autorégulation pratiquée par les rédactions (chartes, statuts, conventions éditoriales...), systématisation interne des formations en éthique : *par les médias.*
10. Réflexion sur la pertinence de donner un pouvoir de sanction aux organes chargés du contrôle de la déontologie : *par les rédactions et les organes concernés.*

## **12. Société civile**

Promouvoir l'éthique et la transparence

1. Rôle plus actif de la société civile belge dans la promotion de l'intégrité : *par la société civile.*
2. *Définition de principes déontologiques pour le secteur, notamment en matière de gestion des conflits d'intérêts, éventuellement à fixer dans un cadre légal, et à traduire par les organisations dans des codes de conduite : par le législateur, par la société civile.*
3. *Gestion plus transparente de la communication entre les preneurs de décision (Parlement, exécutif) et la société civile : par les parlements, l'exécutif, la société civile.*

Assurer un contrôle adéquat

4. *Renforcement des obligations légales concernant le contrôle, la transparence et les règles anticorruption des grandes associations (caritatives ou autres comme les mutuelles et syndicats) prenant en compte celles des grandes entreprises, au vu de leurs similitudes (personnel large, importants montants gérés) : par le législateur, par l'exécutif.*

## 13. Entreprises

### Stimuler la prise de mesures préventives dans le secteur privé

1. *Intégration dans la législation sur la répression des faits de corruption, de dispositions visant à faire adopter par les entreprises des mesures préventives, à l'instar des dispositions du FCPA aux États-Unis et des adequate procedures du Bribery act au Royaume-Uni : par le législateur et l'exécutif.*
2. Reconnaissance par les entreprises de la plus-value d'une politique de prévention efficace, en vue de contrer la corruption, et permettre aux administrateurs d'exercer leurs responsabilités en matière de gouvernance : *par les entreprises et leurs fédérations.*

### Contrer l'impunité

3. *Révision du code pénal afin qu'il ne soumette pas la répression de la corruption privée à la condition que le corrompu ait agi à l'insu et sans l'autorisation du conseil d'administration ou de l'assemblée générale : par le législateur et l'exécutif.*
4. Amendes administratives pour les entreprises qui ne communiquent pas leurs comptes, et gestion des entreprises dormantes : *par le législateur et l'exécutif.*

### Renforcer les règles en matière de corporate governance

5. Introduction de codes éthiques et de réglementations protégeant les donneurs d'alerte
  - a. Protection légale des « donneurs d'alerte » (*Whistleblowing*) dans le secteur privé, à inclure dans le Code Belge de la Gouvernance d'Entreprise et la loi qui en reprend le contenu : *par le législateur et l'exécutif.*
  - b. Débattre de l'opportunité d'établir une convention collective de travail à propos d'un système de protection du donneur d'alerte : *par les entreprises, leurs fédérations, les syndicats.*
  - c. Débattre de l'opportunité d'établir une convention collective de travail en vue d'introduire un code éthique contraignant (sans modification du contrat de travail/règlement du travail). Celui-ci devrait notamment permettre d'obliger les collaborateurs exerçant des fonctions sensibles à respecter les dispositions du code et de les soumettre à des sanctions en cas de non-respect : *par les entreprises, leurs fédérations et les syndicats.*
6. Élargissement du champ d'application du cadre légal en matière de *corporate governance* aux entreprises non cotées : *par le législateur et l'exécutif.*
7. Renforcement du concept de *compliance*, y compris la définition du rôle du *compliance officer* dans le secteur non financier, au sein du Code Belge de la gouvernance d'entreprise et de la loi qui en reprend le contenu : *par le législateur et l'exécutif.*

### Promouvoir la transparence

8. Mise en place de règles en matière de lobbying auprès de membres de cabinets, de ministres ou de parlementaires (EU, France) : *par le législateur et l'exécutif.*
9. Réforme du mécanisme de déclaration et de contrôle des mandats et des intérêts des actionnaires et membres de CA, pour une transparence permettant de repérer les conflits d'intérêts: *par le législateur et l'exécutif.*

10. Établissement d'une base de données centralisée des membres des conseils d'administrations des entreprises: *par l'exécutif.*
11. Étude identifiant les liens entre les sociétés, entreprises via leurs administrateurs : *par des chercheurs universitaires, financée par l'exécutif.*

#### Promouvoir les formations

12. Renforcement de la formation des auditeurs, comptables et réviseurs en matière de détection des cas de corruption dans les entreprises : *par les organismes professionnels regroupant les professions concernées.*
13. Programmes de formation et de sensibilisation aux risques de corruption au sein des entreprises, aussi pour les PME. Programmes orientés notamment vers les employés occupant des postes dits sensibles : *par les entreprises et leurs fédérations.*
14. Programmes de formation à la *compliance* et plus largement à l'intégrité dans le monde des affaires, rendus obligatoires dans le cursus des écoles de commerce : *par les universités.*

#### Promouvoir des mesures liées à des professions ou secteurs spécifiques

15. *Révision des réglementations sur les intercommunales, notamment en matière de conflits d'intérêts et de corporate governance : par le législateur et l'exécutif.*
16. *Révision des réglementations concernant les experts comptables et les réviseurs en vue de leur permettre de dénoncer au Parquet des activités suspectes (aussi celles qui ne concernent pas le blanchiment) constatées lors de leurs missions<sup>7</sup> : par le législateur et l'exécutif.*
17. Examen de la transparence, en particulier financière, dans le secteur du sport en Belgique (mise en contact des parties prenantes, étude, recommandations) : *par le Parquet fédéral, l'OCRC, les fédérations sportives, Febelfin, les milieux académiques et la société civile.*

---

<sup>7</sup> Le représentant de l'IRE au CA exprime l'avis divergeant qu'il convient d'envisager des mesures (a) non contraires à la législation européenne (b) n'entraînant pas l'absence d'accès par le réviseur d'entreprises aux informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle et (c) qui tiennent compte des obligations existantes de révélation, notamment au travers du rapport d'audit, déposé et public.



## V. Conclusions

Ce fascicule présente les principaux défis à relever en matière d'intégrité en Belgique, et les recommandations auxquelles ils aboutissent. Cette liste de recommandations doit toutefois être envisagée comme la base d'une réforme systémique, dont le succès ne tiendra pas à l'implémentation d'une série de mesures pilier par pilier, mais à un **changement global de paradigme et de mentalité**.

Comme le montre le rapport, la Belgique **se caractérise par deux phénomènes *a priori* antinomiques**, mais qui débouchent sur le même type de conséquences. Premier phénomène : une reconnaissance formelle, de très grande ampleur, du droit d'initiative et d'auto-organisation de la société civile dans ses multiples composantes, la Constitution et la loi garantissant l'autonomie d'un grand nombre d'acteurs privés (y compris les acteurs économiques, par le biais de la concertation sociale et de ses effets de droit) dans des sphères qui auraient pu être réservées à la puissance publique. Deuxième phénomène : le rôle majeur joué par les partis politiques dans le fonctionnement des institutions publiques et parapubliques à tous les niveaux, mais aussi, dans une certaine mesure, dans la dynamique des organisations privées, l'interpénétration et l'interdépendance étant très fortes entre acteurs politiques et acteurs non politiques.

Le poids conféré à ces deux types d'acteurs a pour effet d'affaiblir la puissance publique proprement dite, l'État. En valorisant le rôle des acteurs privés et des acteurs politiques, la Belgique reconnaît davantage que d'autres démocraties le pluralisme des valeurs et des pratiques qui se déploient dans l'espace social, mais elle tend ainsi - sans l'avoir programmé et sans y accorder beaucoup d'attention - à privatiser l'État, à considérer que l'État « appartient » de droit aux multiples acteurs qui se déploient dans l'espace national. De bonne foi, nombre de ces acteurs considèrent l'État moins comme un arbitre impartial, garant de règles strictes, que comme un lieu de tractation et de déploiement pour les acteurs privés et les acteurs politiques. Dans un tel contexte, **le respect de règles strictes d'intégrité** doit faire l'objet d'une attention et d'une pression soutenues, car ce respect **n'est pas naturellement assuré par le mode de fonctionnement du système**.

**Cette difficulté est renforcée, en Belgique, par une longue tradition de politisation** de la fonction publique mais aussi, dans une certaine mesure, des organismes parapublics, de la magistrature, des organes de contrôle et même de la société civile organisée (phénomène des « piliers », ou de « *verzuiling* »). Avec pour conséquence que la mise en place d'organes de contrôle ou d'évaluation indépendants bute sur un réel scepticisme quant à la possibilité de créer de tels organes, les personnes qui y siègent devant *a priori* être désignées par des acteurs politiques (gouvernements, parlements...) faute d'imaginer d'autres solutions (par exemple, les universités). Pour les mêmes raisons, les avis, les évaluations ou les décisions rendues par de tels organes sont assez fréquemment suspectes d'esprit partisan, ce qui diminue leur autorité morale voire leur autorité juridique. Ce phénomène d'organes de contrôle *a priori* désignés par des acteurs politiques est relevé tout au long du rapport. Par-delà les dispositifs et les dispositions à mettre en place pour les différents piliers, **il reste, en Belgique, un défi global à relever en matière de culture de l'évaluation et du contrôle**. En d'autres termes, il y a lieu d'amener un changement au sein de la société belge dans **sa perception et sa gestion des conflits d'intérêts**, et surtout des conflits entre fonction de gestion et fonction de contrôle.

Une telle culture pourrait plus aisément se répandre et s'ancrer plus en profondeur si la Belgique offrait des **formations au sein des administrations, et aussi des cursus de formation extérieurs à la gestion publique** qui fassent autorité et qui soient considérés comme des voies royales pour accéder à de hautes fonctions de décision ou de gestion publique. Une carrière politique, notamment un passage par un cabinet ministériel, reste, dans l'imaginaire collectif, un des moyens les plus sûrs d'accéder à des postes à responsabilité dans la fonction publique ou dans les très nombreux organismes parapublics existant en Belgique. Il faudrait **revoir le rôle important confié aux cabinets ministériels** (au point, parfois, de les voir se substituer purement et simplement à l'administration), et ce malgré les projets de réforme radicale qui avaient émergé à la fin des années 1990. Ils constituent à eux seuls un symptôme, un effet et un accélérateur des phénomènes pointés.

Cette même **prise de conscience des défis éthiques se pose au niveau des entreprises** et requiert en parallèle tant des efforts en leur sein qu'au niveau des cursus des '*business schools*' belges.

**Les médias et la société civile organisée peuvent assurément jouer un rôle pour faciliter une telle transformation systémique**, mais, pour les raisons décrites dans le rapport, ces contre-pouvoirs potentiels sont eux-mêmes profondément inscrits dans le système, et n'adoptent pas spontanément un point de vue extérieur ou critique à l'égard de son fonctionnement. Les changements envisagés par les différentes recommandations avancées demanderont donc **un travail de préparation au sein même des contre-pouvoirs, autant qu'un ajustement juridique et qu'un rapport de force politique au sein du système de pouvoir.**

*Vous pouvez commander le rapport complet 'Evaluation du Système National d'Intégrité' (312 pages) en vous adressant à Transparency International Belgium ou le consulter en ligne via [www.transparencybelgium.be](http://www.transparencybelgium.be). Vous y trouverez aussi toute l'information sur la méthodologie utilisée.*

**Transparency International Belgium** est la section belge de l'organisation mondiale Transparency International (TI) - il y a près de 100 sections de par le monde. Cette organisation apolitique créée en 1993 est la principale association de la société civile qui se consacre tant au niveau national qu'international à la promotion de l'intégrité et à la lutte contre la corruption. TI travaille en coalition avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile. TI collabore aussi avec des organisations internationales telles que l'OCDE, la Banque Mondiale, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, les banques régionales de développement et la Chambre de Commerce Internationale.

Plus d'information sur [www.transparencybelgium.be](http://www.transparencybelgium.be)

Transparency International Belgium  
Boulevard Emile Jacqmain 135  
1000 Bruxelles  
+32 (0) 2 509 00 31

[info@transparencybelgium.be](mailto:info@transparencybelgium.be)  
[www.transparencybelgium.be](http://www.transparencybelgium.be)