

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 maart 2018

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
6 januari 2014 houdende oprichting van
een Federale Deontologische Commissie
om er de Deontologische Code voor de
openbare mandatarissen in te voegen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 62.907/2 VAN 19 MAART 2018**

Zie:

Doc 54 **2098/ (2016/2017):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Bracke.
- 002: Addendum.
- 003: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 mars 2018

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi du
6 janvier 2014 portant création d'une
Commission fédérale de déontologie
en vue d'y insérer le Code de
déontologie des mandataires publics**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 62.907/2 DU 19 MARS 2018**

Voir:

Doc 54 **2098/ (2016/2017):**

- 001: Proposition de loi de M. Bracke.
- 002: Addendum.
- 003: Amendements.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
 PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 29 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over de amendementen nrs 1 tot 5 op het wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie om er de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen in te voegen”, ingediend door de heer Siegfried Bracke (*Parl. St. Kamer* 2016-2017, nr. 54-2098/003).

De amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 19 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, Luc Detroux en Wanda Vogel, staatsraden, Sébastien Van Drooghenbroeck en Jacques Englebert, assessoren, en Béatrice Drapier, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier Delgrange, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre Vandernoot.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2018.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de wetten “op de Raad van State”, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de amendementen,^{1†} de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De voorliggende amendementen beogen de vertrouwelijkheid van de adviezen van de Federale Deontologische Commissie enigszins af te zwakken.

In verband met de werkwijze van de Federale Deontologische Commissie zou echter rekening moeten worden gehouden met de opmerkingen die de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) België heeft gemaakt.

In zijn evaluatieverslag over België van 28 maart 2014 heeft de GRECO in het bijzonder de volgende opmerkingen gemaakt:

“60. Il apparaît clairement qu’une révision des divers dispositifs de contrôle, tant internes qu’externes au parlement, comprenant une extension de la portée notamment aux déclarations de patrimoine (cf. paragraphe 56), une simplification et un renforcement des mécanismes, est souhaitable. Ceci pourrait donner lieu à un engagement fort du parlement, dans

¹ † Aangezien het gaat om amendementen op een voorstel van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Le 29 janvier 2018, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur les amendements n^{os} 1 à 5 à la proposition de loi “portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d’une Commission fédérale de déontologie en vue d’y insérer le Code de déontologie des mandataires publics”, déposés par M. Siegfried Bracke (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n^o 54-2098/003)‘.

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre le 19 mars 2018. La chambre était composée de Pierre Vandernoot, président de chambre, Luc Detroux et Wanda Vogel, conseillers d’État, Sébastien Van Drooghenbroeck et Jacques Englebert, assesseurs, et Béatrice Drapier, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier Delgrange, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre Vandernoot.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2018.

*

Comme la demande d’avis est introduite sur la base de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois “sur le Conseil d’État”, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements^{1†}, à la compétence de l’auteur de l’acte ainsi qu’à l’accomplissement des formalités préalables, conformément à l’article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

Les amendements à l’examen tendent à assouplir quelque peu la confidentialité des avis rendus par la Commission fédérale de déontologie.

Il conviendrait toutefois, s’agissant du mode de fonctionnement de la Commission fédérale de déontologie, de prendre en compte les observations formulées par le Groupe d’États contre la corruption, le GRECO, à l’attention de la Belgique.

Dans son rapport d’évaluation relatif à la Belgique du 28 mars 2014, le GRECO formulait ainsi notamment les observations suivantes:

“60. Il apparaît clairement qu’une révision des divers dispositifs de contrôle, tant internes qu’externes au parlement, comprenant une extension de la portée notamment aux déclarations de patrimoine (cf. paragraphe 56), une simplification et un renforcement des mécanismes, est souhaitable. Ceci pourrait donner lieu à un engagement fort du parlement, dans

¹ † S’agissant d’amendements à une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité aux normes supérieures.

une politique d'intégrité, qui pourrait être annoncé publiquement. Ce signal contribuerait à faire accepter les règles en amont par tous, ce qui contribuerait à limiter ensuite en aval les réticences à l'occasion de l'exercice des mécanismes disciplinaires ou de contrôle. Ceci placerait peut-être aussi les organes externes (tels que la Cour des Comptes actuellement et le parquet) dans une position plus sereine pour faire respecter les règles dès lors qu'ils ne s'exposeraient plus à la critique de partialité, d'excès de pouvoir ou de zèle. Au vu des considérations dans les paragraphes 56 à 59 qui précèdent, le GRECO recommande que i) le respect des règles actuelles et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, contenues dans les codes de déontologie et d'autres règles pertinentes (comme en matière de dons), fassent l'objet d'un contrôle efficace par les chambres parlementaires elles-mêmes plutôt que par les seuls groupes parlementaires, et en donnant parallèlement à la future Commission fédérale de déontologie la faculté d'agir d'office dans des cas individuels; ii) les déclarations de mandats et de patrimoine fassent l'objet d'un contrôle efficace en renforçant le rôle et l'interaction de la Cour des comptes et du parquet, ou en désignant au besoin une autre institution qui serait dotée des moyens adéquats pour ce faire (...).

67. L'EEG considère que pour l'heure, la Belgique pourrait mieux tirer les conséquences (dans les textes et dans la pratique) de manquements aux dispositifs préventifs étudiés dans ce chapitre du rapport. Ainsi, des conséquences plus strictes mériteraient d'être prévues en cas de cumul non autorisé de fonctions. Les entretiens n'ont pas permis de déterminer si l'infraction de prise illégale d'intérêts (article 245 CP) s'applique aux parlementaires dans leur fonction législative ou de gestion interne, voire pour ceux d'entre eux appelés à assumer en cette qualité des fonctions de gestion ou surveillance dans des organismes publics ou parapublics ('mandats dérivés de la fonction'). En ce qui concerne les déclarations de mandats et de fonctions, et sur le patrimoine, il est en principe possible de prononcer des sanctions très lourdes en cas de déclarations incorrectes (dix à quinze ans de réclusion) mais compte tenu de leur sévérité et à la lumière de la pratique actuelle, il est peu probable qu'elles soient jamais appliquées, ni les conséquences accessoires éventuelles d'une telle condamnation telles que la déchéance de mandat et l'inéligibilité. Le niveau infranational² semblant accepter plus facilement de telles mesures touchant le mandat de l'élu, le niveau fédéral pourrait lui aussi faire de la déchéance de mandat et de l'inéligibilité des conséquences plus faciles à appliquer. Enfin, il est clair que les nouvelles règles sur l'intégrité qui seront introduites en vertu du présent rapport, ou en application des Codes déontologiques, devront elles aussi pouvoir donner lieu à des sanctions adéquates destinées à en assurer l'effectivité. Il sera aussi nécessaire que le public/les électeurs, qui sont en droit de disposer de ces informations, puissent prendre connaissance de ces mesures. Pour l'heure, en l'absence de données officielles, les particuliers intéressés doivent se tourner vers les tribunaux ou le parquet de la part desquels ils semblent se voir opposer des refus. Le contexte d'une révision des sanctions permettrait, le cas échéant, de clarifier les règles applicables, par exemple en ce qui concerne l'infraction de prise illégale d'intérêts qui figure au Code

² Voetnoot 22 van het verslag: Par exemple en Wallonie, mentionnée *supra* en note 16.

une politique d'intégrité, qui pourrait être annoncé publiquement. Ce signal contribuerait à faire accepter les règles en amont par tous, ce qui contribuerait à limiter ensuite en aval les réticences à l'occasion de l'exercice des mécanismes disciplinaires ou de contrôle. Ceci placerait peut-être aussi les organes externes (tels que la Cour des Comptes actuellement et le parquet) dans une position plus sereine pour faire respecter les règles dès lors qu'ils ne s'exposeraient plus à la critique de partialité, d'excès de pouvoir ou de zèle. Au vu des considérations dans les paragraphes 56 à 59 qui précèdent, le GRECO recommande que i) le respect des règles actuelles et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, contenues dans les codes de déontologie et d'autres règles pertinentes (comme en matière de dons), fassent l'objet d'un contrôle efficace par les chambres parlementaires elles-mêmes plutôt que par les seuls groupes parlementaires, et en donnant parallèlement à la future Commission fédérale de déontologie la faculté d'agir d'office dans des cas individuels; ii) les déclarations de mandats et de patrimoine fassent l'objet d'un contrôle efficace en renforçant le rôle et l'interaction de la Cour des comptes et du parquet, ou en désignant au besoin une autre institution qui serait dotée des moyens adéquats pour ce faire [...].

67. L'EEG considère que pour l'heure, la Belgique pourrait mieux tirer les conséquences (dans les textes et dans la pratique) de manquements aux dispositifs préventifs étudiés dans ce chapitre du rapport. Ainsi, des conséquences plus strictes mériteraient d'être prévues en cas de cumul non autorisé de fonctions. Les entretiens n'ont pas permis de déterminer si l'infraction de prise illégale d'intérêts (article 245 CP) s'applique aux parlementaires dans leur fonction législative ou de gestion interne, voire pour ceux d'entre eux appelés à assumer en cette qualité des fonctions de gestion ou surveillance dans des organismes publics ou parapublics ('mandats dérivés de la fonction'). En ce qui concerne les déclarations de mandats et de fonctions, et sur le patrimoine, il est en principe possible de prononcer des sanctions très lourdes en cas de déclarations incorrectes (dix à quinze ans de réclusion) mais compte tenu de leur sévérité et à la lumière de la pratique actuelle, il est peu probable qu'elles soient jamais appliquées, ni les conséquences accessoires éventuelles d'une telle condamnation telles que la déchéance de mandat et l'inéligibilité. Le niveau infranational² semblant accepter plus facilement de telles mesures touchant le mandat de l'élu, le niveau fédéral pourrait lui aussi faire de la déchéance de mandat et de l'inéligibilité des conséquences plus faciles à appliquer. Enfin, il est clair que les nouvelles règles sur l'intégrité qui seront introduites en vertu du présent rapport, ou en application des Codes déontologiques, devront elles aussi pouvoir donner lieu à des sanctions adéquates destinées à en assurer l'effectivité. Il sera aussi nécessaire que le public/les électeurs, qui sont en droit de disposer de ces informations, puissent prendre connaissance de ces mesures. Pour l'heure, en l'absence de données officielles, les particuliers intéressés doivent se tourner vers les tribunaux ou le parquet de la part desquels ils semblent se voir opposer des refus. Le contexte d'une révision des sanctions permettrait, le cas échéant, de clarifier les règles applicables, par exemple en ce qui concerne l'infraction de prise illégale

² Note 22 du rapport: Par exemple en Wallonie, mentionnée *supra* en note 16.

pénal. Le GRECO recommande que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application."³

In verband met de parlementsleden heeft de GRECO België verschillende aanbevelingen gedaan, waarvan de vijfde en de zesde meer bepaald betrekking hebben op de werkwijze van de Federale Deontologische Commissie:

“v. que i) le respect des règles actuelles et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, contenues dans les codes de déontologie et d'autres règles pertinentes (comme en matière de dons), fassent l'objet d'un contrôle efficace par les chambres parlementaires elles-mêmes plutôt que par les seuls groupes parlementaires, et en donnant parallèlement à la future Commission fédérale de déontologie la faculté d'agir d'office dans des cas individuels (...).

vi. que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application (paragraphe 67)."⁴

In zijn conformiteitsverslag over België van 21 oktober 2016 heeft de GRECO in verband met wijze waarop gevolg gegeven is aan die aanbevelingen het volgende vastgesteld:

“Aanbeveling v.

(...)

• De GRECO neemt kennis van de installatie van de Federale Deontologische Commissie, maar stelt dat niets erop wijst dat zij beschikt over de mogelijkheid om ambtshalve op te treden in individuele gevallen, zoals gevraagd is in het eerste deel van de aanbeveling. Er zijn geen verdere maatregelen genomen om gevolg te geven aan de twee gedeelten van de aanbeveling. De GRECO verwijst naar de vele beperkingen van de huidige toezichtsmechanismen zoals die tot uiting komen in het evaluatieverslag (paragrafen 56 tot 60) en herinnert eraan dat een vereenvoudiging en versterking van die mechanismen uitermate wenselijk zijn en een krachtadig engagement vanwege het parlement ten gunste van een integriteitsbeleid zouden kunnen inluiden.

• De GRECO besluit dat aanbeveling v niet ten uitvoer is gelegd.

Aanbeveling vi.

(...)

• De GRECO neemt kennis van de meegedeelde informatie en van het feit dat de aangehaalde sancties dezelfde zijn als

d'intérêts qui figure au Code pénal. Le GRECO recommande que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application"³.

Relativement aux parlementaires, le GRECO adressait différentes recommandations à la Belgique, dont les cinquième et sixième concernent plus particulièrement le fonctionnement de la Commission fédérale de déontologie:

“v. que i) le respect des règles actuelles et à venir en matière d'intégrité des parlementaires, contenues dans les codes de déontologie et d'autres règles pertinentes (comme en matière de dons), fassent l'objet d'un contrôle efficace par les chambres parlementaires elles-mêmes plutôt que par les seuls groupes parlementaires, et en donnant parallèlement à la future Commission fédérale de déontologie la faculté d'agir d'office dans des cas individuels [...].

vi. que les manquements aux principales règles existantes et à venir en matière d'intégrité des parlementaires donnent lieu à des sanctions adéquates et que le public soit informé de leur application (paragraphe 67)”.⁴

Dans son rapport de conformité relatif à la Belgique du 21 octobre 2016, le GRECO posait le constat suivant, s'agissant de la manière dont ces recommandations ont été suivies:

“Recommandation v

[...]

22. Le GRECO prend note de l'installation de la Commission fédérale de déontologie, mais relève que rien n'indique qu'elle ait la faculté d'agir d'office dans des cas individuels, comme demandé dans la première partie de la recommandation. Aucune autre mesure n'a été prise pour donner effet aux deux parties de la recommandation. Le GRECO renvoie aux nombreuses limites des dispositifs actuels de contrôle signalés dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 56 à 60) et rappelle qu'une simplification et un renforcement de ces dispositifs sont hautement souhaitables et pourraient donner lieu à un engagement fort du parlement en faveur d'une politique d'intégrité.

23. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

[...]

26. Le GRECO prend note des informations communiquées et du fait que les sanctions mentionnées sont les mêmes

³ GRECO, *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation Belgique*, 2014, 23-24, 25-26, <https://rm.coe.int/16806c2c3e>.

⁴ Evaluatieverslag België, o.c., 56.

³ GRECO, *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation Belgique*, 2014, pp. 23-24, 25-26, <https://rm.coe.int/16806c2c3e>.

⁴ Rapport d'évaluation Belgique, *op. cit.*, p. 56.

die uit het evaluatieverslag. Er lijkt dus geen enkele maatregel genomen voor de tenuitvoerlegging van de aanbeveling.

- De GRECO besluit dat aanbeveling vi niet ten uitvoer is gelegd.

(...)

III. — CONCLUSIES

- In het licht van het voorgaande, besluit de GRECO dat België geen van de vijftien aanbevelingen uit het evaluatierapport van de Vierde cyclus op bevredigende wijze ten uitvoer gelegd of afgehandeld heeft. Vier aanbevelingen zijn gedeeltelijk ten uitvoer gelegd, elf aanbevelingen zijn niet ten uitvoer gelegd.

(...)

- Wat de parlementsleden betreft, bestaan de weinige initiatieven in de publicatie van de lijsten van mandaten op de website van het Rekenhof – die wordt geactualiseerd op de datum van de aanneming van dit verslag – en in de uitbreiding van de bevoegdheden van de werkgroep “politieke partijen” van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die reeds belast is met de follow-up van het evaluatieverslag van de Derde cyclus, tot de follow-up van bepaalde aanbevelingen uit het evaluatieverslag van de Vierde cyclus. Die aanbevelingen lijken nog niet onderzocht te zijn door de werkgroep. De GRECO betreurt dat er geen enkele maatregel is genomen om de aanbevelingen ten uitvoer te leggen, meer bepaald wat betreft de uitbouw van het stelsel van de vermogensaangiften, het toezicht op de naleving van de integriteitsregels door de parlementaire kamers en de vorming van de parlementsleden op het stuk van de integriteitkwesities.

(...)

- Gelet op wat voorafgaat is de GRECO van oordeel dat de maatregelen die door de Belgische overheid zijn genomen voor de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de Vierde evaluatiecyclus zeer beperkt zijn. De GRECO komt tot de slotsom dat het zeer geringe niveau van conformiteit met de aanbevelingen “globaal gezien onbevredigend” is in de zin van artikel 31, paragraaf 5.3 van het Huishoudelijk reglement. De GRECO beslist bijgevolg tot toepassing van artikel 32 met betrekking tot de leden die de aanbevelingen uit het wederzijdse evaluatieverslag niet in acht nemen en verzoekt het hoofd van de Belgische delegatie zo spoedig mogelijk een verslag over de geboekte vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de hangende aanbevelingen (met andere woorden alle aanbevelingen) voor te leggen, uiterlijk tegen 31 oktober 2017.”⁵

⁵ GRECO, *Vierde evaluatiecyclus, Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs, conformiteitsverslag België*, 21 oktober 2016, 5-6 en 16, https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2017-01-10_greco_nl.pdf.

que celles figurant dans le Rapport d'Évaluation. Aucune mesure ne semble donc avoir été prise pour mettre en œuvre la recommandation.

27. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

[...]

III. — CONCLUSIONS

80. À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Belgique n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante aucune des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre et onze n'ont pas été mises en œuvre.

[...]

82. En ce qui concerne les parlementaires, les seules initiatives prises ont consisté à publier les déclarations de mandat sur le site internet de la Cour des comptes – le site étant en construction à la date d'adoption de ce rapport – et à élargir les compétences du groupe de travail “partis politiques” de la Chambre des représentants, déjà chargé du suivi du Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle, au suivi de certaines des recommandations du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Ces recommandations ne semblent pas avoir été encore examinées par le groupe de travail. Le GRECO regrette qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour mettre en œuvre les recommandations, s'agissant notamment du développement du régime des déclarations de patrimoine, du contrôle du respect des règles d'intégrité par les chambres parlementaires et de la formation des parlementaires aux questions d'intégrité.

[...]

84. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que les mesures prises par les autorités belges pour mettre en œuvre les recommandations du Quatrième Cycle d'Évaluation sont très limitées. Il conclut que le niveau actuellement très faible de conformité avec les recommandations est “globalement insatisfaisant” au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le chef de la délégation de la Belgique à soumettre dès que possible un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire toutes les recommandations) et, au plus tard, avant le 31 octobre 2017”⁵.

⁵ GRECO, *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport de conformité Belgique*, 21 octobre 2016, pp. 5-6 et 15-16, https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2017-01-10_greco_fr.pdf.

De Hoge Raad voor de Justitie stelt de GRECO als volgt voor:

“De oprichting van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) kadert in deze strijd. Dit orgaan, opgericht in 1999, telde aanvankelijk 14 staten, waaronder België. Momenteel verenigt deze 49 lidstaten (waarvan 48 lidstaten van de Raad van Europa uit West-, Centraal- en Oost-Europa en daarnaast de Verenigde Staten). De GRECO heeft tot doel de mogelijkheden van zijn lidstaten in de strijd tegen corruptie te verbeteren, door toe te zien op de uitvoering van de verbintenissen die zij op internationaal vlak zijn aangegaan. Daarvoor heeft ze een soepel en doeltreffend follow-up mechanisme uitgebouwd.

De bedoeling is om de tekortkomingen in de nationale instrumenten ter bestrijding van corruptie op te sporen en aanbevelingen te geven hoe de wetgeving, de instituten en de praktijk kunnen worden hervormd zodat corruptie beter kan worden voorkomen en bestreden. Alleen de staten die ten volle deelnemen aan het wederzijdse evaluatieproces en instemmen met evaluaties komen in aanmerking voor lidmaatschap van de GRECO. Ons land is vertegenwoordigd in de GRECO door een ambtenaar van de federale overheidsdienst Justitie. De GRECO komt vier maal per jaar samen in Straatsburg, de zetel van de Raad van Europa.

Er zijn al drie evaluatiecycli voltooid, een vierde is in januari 2012 opgestart. Het multidisciplinair team dat met de evaluatie is belast, beschikt over informatie geleverd door het land op basis van een standaardvragenlijst en het team bezoekt een aantal nationale autoriteiten en instellingen. Binnen zes maanden na het bezoek wordt het ontwerpverslag van het evaluatieteam vervolgens door de plenaire vergadering behandeld. Daarna beschikt het land over achttien maanden om aanbevelingen die het heeft ontvangen om te zetten. Dan wordt een evaluatie opgemaakt van het gevolg dat aan deze aanbevelingen is gegeven.

In geval van gedeeltelijke overeenstemming of van niet-overeenstemming moet het land na een nieuwe termijn van achttien maanden aan de plenaire vergadering de ondernomen handelingen voorstellen. In geval van ernstige tekortkomingen kan de plenaire vergadering beslissen om tegen een land een procedure wegens niet-overeenstemming te starten. In dat geval moet het land in kwestie op regelmatige basis een interimair rapport voorleggen waarin verslag wordt uitgebracht over de vooruitgang in de uitvoering van de maatregelen. Deze procedure was eerder uitzonderlijk in het verleden, maar werd vanaf de derde evaluatiecyclus meer toegepast.”⁶

De aanbevelingen en evaluaties van de GRECO zijn weliswaar niet bindend voor de wetgever, maar het Europees

⁶ Hoge Raad voor de Justitie, *Advies over de aanbevelingen van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) aan België in het kader van de vierde evaluatiecyclus, gericht op de preventie van corruptie van parlementsleden, rechters en procureurs*, 21 juni 2017, 2, http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/advies-greco.pdf.

Le Conseil supérieur de la Justice présente ainsi le GRECO:

“La création du Groupe des États contre la Corruption (GRECO) s’inscrit dans cette lutte. Cet organe, constitué en 1999, comptait à l’origine 14 États, dont la Belgique. Aujourd’hui, il rassemble 49 États membres (48 États d’Europe occidentale, centrale et orientale, membres du Conseil de l’Europe, et les États-Unis). Le but du GRECO est de permettre à ses États membres de mieux lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre des engagements qu’ils ont pris sur le plan international. Pour cela, il a développé un mécanisme de suivi souple et efficace.

L’objectif est de détecter les lacunes dans les textes nationaux concernant la lutte contre la corruption et de donner des conseils sur la manière de réformer la législation, les institutions et la pratique pour mieux éviter et combattre la corruption. Seuls les États qui participent pleinement au processus d’évaluation mutuelle et qui acceptent d’être évalués peuvent devenir membres du GRECO. Notre pays est représenté au GRECO par un fonctionnaire du Service public fédéral Justice. Le GRECO se réunit quatre fois par an à Strasbourg, où siège le Conseil de l’Europe.

Trois cycles d’évaluation ont déjà eu lieu et un Quatrième a débuté en janvier 2012. L’équipe pluridisciplinaire chargée de l’évaluation dispose d’informations fournies par le pays évalué et basées sur un questionnaire type. Elle rend visite également à un certain nombre d’autorités et d’institutions. Dans les six mois qui suivent la visite, l’assemblée plénière examine le projet de rapport de l’équipe d’évaluation. Le pays a alors dix-huit mois pour transposer les recommandations qu’il a reçues. Les suites données à ces recommandations sont ensuite évaluées. S’il s’est mis partiellement en conformité ou s’il ne s’est pas mis en conformité, le pays doit, après un nouveau délai de dix-huit mois, présenter à l’assemblée plénière les actions qu’il a entreprises.

En cas de manquements graves, l’assemblée plénière peut décider d’engager une procédure contre un pays pour non-conformité. Dans ce cas, le pays en question doit présenter sur une base régulière un rapport intérimaire sur l’état d’avancement de la mise en œuvre des mesures. Cette procédure était plutôt exceptionnelle par le passé, mais a été davantage appliquée depuis le Troisième Cycle d’Évaluation”⁶.

Certes, les recommandations et les évaluations du GRECO ne s’imposent pas au législateur. Ces recommandations sont

⁶ Conseil supérieur de la Justice, “Avis sur les recommandations formulées par le Groupe d’États contre la Corruption (GRECO) dans le cadre du Quatrième Cycle d’Évaluation axé sur la “prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs””, 21 juin 2017, p. 2, http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/avis-greco_0.pdf.

Hof voor de Rechten van de Mens houdt wel rekening met die aanbevelingen.⁷

Zo heeft ook de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 53.905/AV van 13 augustus 2013 het volgende opgemerkt in verband met een wetsvoorstel dat ertoe strekte te antwoorden op het evaluatieverslag van de GRECO in het kader van de derde evaluatiecyclus:

“De indieners van het voorstel doen er goed aan om duidelijker aan te geven aan welke aanbevelingen van de GRECO geen gevolg wordt gegeven en om welke redenen zij dat menen te kunnen doen. Wat de slechts partieel gevolgde aanbevelingen betreft, verdient het aanbeveling dat in de loop van de parlementaire debatten zou worden verduidelijkt om welke aanbevelingen het precies gaat en waarom eraan slechts op een partiële wijze wordt tegemoet gekomen.

De voornoemde verduidelijkingen zijn niet enkel van aard de kennis en het inzicht van de leden van de parlementaire vergadering te bevorderen, maar kunnen bovendien de evaluatie faciliteren door de GRECO van de opvolging van zijn aanbevelingen.”⁸

Het verdient dan ook aanbeveling dat de wetgever naar aanleiding van de wijziging van de wet van 6 januari 2014, die precies betrekking heeft op de vertrouwelijkheid van het optreden van de Federale Deontologische Commissie, uiteenzet op welke wijze gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de GRECO, meer bepaald aan de aanbevelingen over de vereiste bekendmaking van de sancties die zijn uitgesproken inzake de integriteit van de parlementsleden.

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT

toutefois prises en compte par la Cour européenne des droits de l'homme⁷.

De même, dans son avis n° 53.905/AG donné le 13 août 2013, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État avait fait l'observation suivante à l'égard d'une proposition de loi qui visait à répondre au rapport d'évaluation rédigé par le GRECO dans le cadre du troisième cycle d'évaluation:

“Les auteurs de la proposition veilleront à indiquer plus clairement les recommandations du GRECO auxquelles ils n'ont pas donné suite ainsi que les motifs pour lesquels ils estiment ne pas devoir s'y conformer. En ce qui concerne les recommandations qui ne sont que partiellement suivies, il est indiqué de préciser au cours des débats parlementaires de quelles recommandations il s'agit exactement et pourquoi il n'y a été satisfait que partiellement.

Les précisions susmentionnées sont non seulement de nature à promouvoir les connaissances et la compréhension des membres de l'assemblée parlementaire, mais elles peuvent aussi faciliter l'évaluation, par le GRECO, du suivi de ses recommandations”⁸.

Il s'indiquerait dès lors que le législateur expose, à l'occasion de la modification de la loi du 6 janvier 2014, qui porte justement sur la confidentialité des interventions de la Commission fédérale de déontologie, comment les recommandations du GRECO, plus particulièrement celles portant sur la publicité qu'il convient d'assurer aux sanctions prononcées en matière d'intégrité des parlementaires, sont suivies.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER

Le président,

Pierre VANDERNOOT

⁷ Zie in het bijzonder EHRM 21 juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho E Sà v. Portugal, § 75.

⁸ Advies 53.905/AV, op 13 augustus 2013 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2014 “tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, van het Kieswetboek, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement en van de wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid”, Parl. St. Kamer 2012-13, nr. 53-2972/002.

⁷ Voir not. Cour eur. D.H., arrêt *Ramos Nunes de Carvalho E Sà c. Portugal*, 21 juin 2016, § 75.

⁸ Avis n° 53.905/AG donné le 13 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 “modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu’au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l’élection du Parlement européen et la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques”, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2972/2.