

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 juli 2017

AANBEVELINGEN

van GRECO IV

VERSLAG

NAMENS DE WERKGROEP
POLITIEKE PARTIJEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Luk VAN BIESEN**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 juillet 2017

RECOMMANDATIONS

de GRECO IV

RAPPORT

FAIT AU NOM DU GROUPE DE TRAVAIL
PARTIS POLITIQUES
PAR
M. **Luk VAN BIESEN**

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**
Voorzitter/Président: Ines De Coninck

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Inez De Coninck
PS	Ahmed Laaouej
MR	David Clarinval
CD&V	Servais Verherstraeten
Open Vld	Luk Van Biesen
sp.a	Karin Temmerman
Ecolo-Groen	Georges Gilkinet
cdH	Francis Delpérée

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-GOI	:	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:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	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:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers		Publications officielles éditées par la Chambre des représentants	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		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	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

De werkgroep “politieke partijen” stelt voor:

1. dat geregeld gespecialiseerde opleidingen over aangelegenheden inzake integriteit zouden gegeven worden aan alle parlementsleden. Elke parlementaire assemblee zou afzonderlijk zulke opleidingen geven;

2. dat tijdens deze opleidingen in elk geval beklemtoond zou worden dat de regelgeving inzake giften:

2.1. niet enkel geldt voor giften in contanten maar ook voor prestaties die kosteloos of onder de reële prijs verleend of aangerekend worden;

2.2. niet enkel geldt in verkiezingsperiodes maar ook erbuiten;

2.3. eveneens van toepassing is op buitenlandse schenkers;

3. dat de Commissie voor de vervolgingen de aanbevelingen van GRECO in aanmerking zou nemen bij haar criteria voor de opheffing (of niet) van de parlementaire onschendbaarheid

TOELICHTING**1. Vooraf**

De werkgroep “politieke partijen” heeft drie vergaderingen gewijd (26 april, 31 mei en 5 juli 2017) aan enkele aanbevelingen uit de “Vierde evaluatiecyclus – Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs – Evaluatieverslag België – Greco Eval IV Rep (2013) 8F”¹, vanaf nu aangehaald als “Greco 4”. Overeenkomstig de beslissing van de Conferentie van de voorzitters van de parlementaire assemblees van 10 november 2016, is de samenstelling van de werkgroep, voor het onderzoek van de aanbevelingen Greco 4, uitgebreid met vertegenwoordigers van deelstaatarlementen².

De werkgroep heeft zich beperkt tot de bespreking van aanbeveling i (buitenlandse schenkers), aanbeveling vii (parlementaire onschendbaarheid) en aanbeveling viii (opleidingen inzake integriteit) om uit het vaarwater te blijven van de werkgroep “politieke vernieuwing”. Deze

¹ <https://rm.coe.int/16806c2c3f> F <https://rm.coe.int/16806c2c3e>.

² Vlaams Parlement: voorzitter Jan Peumans en Peter Van Rompuy; Waals Parlement: voorzitter André Antoine; Parlement van de Duitstalige Gemeenschap: voorzitter Alexander Miesen; Brussels Parlement: Amet Gjanaj en René Coppens.

Le groupe de travail “partis politiques” propose:

1. de dispenser des formations régulières spécialisées sur les questions touchant à l'intégrité à l'intention de l'ensemble des parlementaires. Chaque assemblée parlementaire dispenserait ces formations séparément;

2. de souligner, durant ces formations, qu'en tout état de cause, la réglementation en matière de dons:

2.1. ne s'applique pas uniquement aux dons en espèces, mais également aux prestations effectuées à titre gracieux ou facturées sous le prix réel;

2.2. ne s'applique pas uniquement en périodes électorales, mais également en dehors de celles-ci;

2.3. s'applique également aux donateurs étrangers;

3. que la commission des Poursuites intègre les recommandations du GRECO dans ses critères dans le cadre de la levée (ou non) de l'inviolabilité parlementaire

EXPOSÉ**1. Préambule**

Le groupe de travail “partis politiques” a consacré trois réunions (les 26 avril, 31 mai et 5 juillet 2017) à plusieurs recommandations formulées dans le “Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs – Rapport d'évaluation Belgique – Greco Eval IV Rep (2013) 8F”¹, dénommé ci-après “Greco 4”. Conformément à la décision prise par la Conférence des présidents des assemblées parlementaires le 10 novembre 2016, la composition du groupe de travail a, en vue de l'examen des recommandations Greco 4, été étendue aux représentants des parlements des entités fédérées².

Le groupe de travail s'est limité à examiner la recommandation i (donateurs étrangers), la recommandation vii (inviolabilité parlementaire) et la recommandation viii (formations sur les questions touchant à l'intégrité) afin de ne pas interférer avec le groupe de travail

¹ <https://rm.coe.int/16806c2c3f> F <https://rm.coe.int/16806c2c3e>.

² Parlement flamand: Jan Peumans, président, et Peter Van Rompuy; Parlement wallon: président André Antoine; Parlement de la Communauté germanophone: président Alexander Miesen; Parlement bruxellois: Amet Gjanaj et René Coppens.

tweede werkgroep heeft zich onder meer gebogen over de overige aanbevelingen van Greco 4.

Tijdens zijn vergadering van 26 april 2017 heeft de werkgroep een advies gevraagd aan de vier experts van de Controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven. De experts hebben hun advies mondeling toegelicht tijdens de vergadering van 31 mei 2017.

De voorzitter van de werkgroep “politieke partijen”, mevrouw Inez De Coninck, heeft deze tekst voorgelegd aan de leden tijdens de vergadering van 5 juli 2017.

Hierna wordt nadere toelichting gegeven bij de bovenstaande voorstellen van de werkgroep, per thema: opleidingen, giften en parlementaire onschendbaarheid.

2. Opleidingen

Aanbeveling viii van Greco 4 luidt als volgt: **“viii. om op het niveau van de twee kamers van het parlement geregeld aan alle parlementsleden gespecialiseerde opleidingen te verstrekken over aangelegenheden inzake integriteit (paragraaf 73)”**.

De leden van de werkgroep zijn het erover eens dat elke assemblee afzonderlijk deze opleidingen organiseert. Deze zouden kunnen georganiseerd worden na verkiezingen en in de loop van de zitting (bv. ter gelegenheid van de eedaflegging van nieuwe leden).

3. Giften

Aanbeveling i van Greco 4 luidt: **“i. de invoering waarborgen van een coherente en doeltreffende regelgeving voor de parlementsleden i) inzake geschenken, giften en andere gratificaties die inzonderheid zou voorzien in de openbaarheid van die welke aanvaard worden en in de identiteit van de schenkers en ii) die de aangelegenheid inzake buitenlandse schenkers regelt (paragraaf 30)”**.

In zijn rapport schrijft Greco dat uit gesprekken met Belgische parlementsleden gebleken is dat de regelgeving inzake giften, ondanks alle verdiensten ervan, slecht gekend en slecht begrepen werd (en bijgevolg weinig doeltreffend is). Met name stipt Greco drie aspecten aan: volgens verschillende ontmoete parlementsleden zou de regeling slechts gelden voor giften in contanten, zou de regelgeving niet van toepassing zijn op giften van buitenlandse natuurlijke personen en zou de wet enkel van toepassing zijn in verkiezingsperiodes.

“renouveau politique”. Ce deuxième groupe de travail s’est notamment penché sur les autres recommandations du Greco 4.

Lors de sa réunion du 26 avril 2017, le groupe de travail a sollicité l’avis des quatre experts de la commission de Contrôle des dépenses électorales. Ces experts ont exposé leur avis oralement lors de la réunion du 31 mai 2017.

La présidente du groupe de travail “partis politiques”, Mme Inez De Coninck, a soumis ce texte aux membres lors de la réunion du 5 juillet 2017.

Ci-après, les propositions susmentionnées du groupe de travail sont explicitées, par thème: formations, dons et inviolabil

2. Formations

La recommandation viii du Greco 4 est formulée comme suit: **“viii. qu’au niveau des deux Chambres du Parlement, des formations régulières spécialisées soient dispensées à l’intention de l’ensemble des parlementaires sur les questions touchant à l’intégrité (paragraphe 73)”**.

Les membres du groupe de travail conviennent que chaque assemblée organisera ces formations séparément. Celles-ci pourraient être organisées après les élections et au cours de la session (p.ex. à l’occasion de la prestation de serment de nouveaux membres).

3. Dons

La recommandation i du Greco 4 est formulée comme suit: **“i. s’assurer qu’une réglementation cohérente et effective soit en place pour les parlementaires i) en matière de cadeaux, dons et autres gratifications, qui prévoirait notamment la publicité de ceux qui sont acceptés ainsi que de l’identité des donateurs, et ii) qui règle la question des donateurs étrangers (paragraphe 30)”**.

Dans son rapport, le Greco écrit qu’à la suite des entretiens avec des parlementaires belges, il est apparu que malgré tous ses mérites, la réglementation en matière de dons restait insuffisante, mal connue et mal comprise (et donc peu effective). Le Greco épinge en particulier trois aspects: pour divers parlementaires rencontrés, elle ne concernerait que les dons en espèces, elle ne s’appliquerait pas aux dons de personnes physiques étrangères et la législation ne serait applicable qu’en périodes électorales.

De werkgroep wenst te beklemtonen dat:

— de regeling inzake giften ook van toepassing is op prestaties die kosteloos of onder de reële prijs verleend worden (of omgekeerd: prestaties die boven de marktprijs aangerekend worden) en op kredietlijnen die niet terugbetaald moeten worden ³;

— de regeling inzake giften van toepassing is op buitenlandse natuurlijke personen;

— de regelgeving inzake giften niet enkel van toepassing is in verkiezingsperiodes, maar ook erbuiten. De wet schrijft immers voor dat overzichten van giften elk jaar moeten opgesteld worden ⁴.

Deze beginselen zouden zeker aan bod kunnen komen tijdens de hoger vermelde opleidingen.

Een lid betreurt dat de werkgroep niet tegemoet komt aan de aanbeveling van Greco met betrekking tot de openbaarheid van geschenken. De voorzitter antwoordt dat dit aspect aan bod gekomen is in de werkgroep politieke vernieuwing. Deze werkgroep heeft vastgesteld dat over dit punt geen consensus bestond bij de leden.

4. Parlementaire onschendbaarheid

Aanbeveling vii van Greco 4 luidt: “**vii. dat de passende maatregelen worden genomen i) opdat de parlementaire onschendbaarheid in de praktijk enkel wordt aangevoerd voor feiten die duidelijk verband houden met de parlementaire activiteit en ii) opdat de criteria voor de opheffing van de onschendbaarheid geen hindernis zouden zijn voor de vervolging van de feiten inzake corruptie van de parlementsleden** (paragraaf 69)”.

De experts van de Controlecommissie beklemtonen in hun advies dat een interessante vergelijkende studie van het Europees Parlement, met als titel *L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au PE* ⁵, aantoont dat de parlementsleden in België minder bescherming genieten dan in andere Staten (met uitzondering evenwel van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nederland). Bovendien erkent Greco in ieder geval zelf dat de Belgen naar eigen zeggen in hun dagelijks leven weinig geconfronteerd

³ Art. 16bis, vierde lid, van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

⁴ Art. 16ter van dezelfde wet.

⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/168399/IPOL-JURI_ET\(1999\)168399_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/168399/IPOL-JURI_ET(1999)168399_FR.pdf).

Le groupe de travail tient à souligner que:

— la réglementation en matière de dons s'applique également aux prestations gratuites ou facturées en deçà du prix réel (ou à l'inverse: aux prestations facturées au-delà du prix du marché) et aux lignes de crédit sans obligation de remboursement ³;

— la réglementation en matière de dons s'applique également aux personnes physiques étrangères;

— la réglementation en matière de dons s'applique non seulement en périodes électorales, mais aussi en dehors de celles-ci. La loi prescrit en effet que les relevés des dons doivent être établis chaque année⁴.

Ces principes pourront certainement être abordés au cours des formations évoquées ci-dessus.

Un membre regrette que le groupe de travail ne réponde pas à la recommandation du Greco en ce qui concerne la publicité des cadeaux. La présidente répond que cet aspect a été évoqué au sein du groupe de travail “renouveau politique”. Ce groupe de travail a conclu que ce point ne faisait pas l'objet de consensus parmi ses membres.

4. Inviolabilité parlementaire

La recommandation vii du Greco 4 est rédigée comme suit: “**vii. que les mesures appropriées soient prises i) pour que l'inviolabilité parlementaire ne soit invoquée en pratique que pour les faits qui présentent un lien évident avec l'activité parlementaire et ii) pour que les critères de levée de l'inviolabilité ne soient pas un obstacle à la poursuite des faits relatifs à la corruption des parlementaires** (paragraphe 69)”.

Dans leur avis, les experts de la Commission de contrôle soulignent qu'une étude comparative intéressante du Parlement européen, intitulée *L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au PE* ⁵, montre que les parlementaires bénéficient d'un niveau de protection moins élevé en Belgique que dans d'autres États (à l'exception toutefois du Royaume-Uni, de l'Irlande et des Pays-Bas). En outre, le Greco admet en tout cas lui-même que les citoyens belges se disent peu confrontés à la corruption

³ Article 16bis, alinéa 4, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

⁴ Article 16ter de la même loi.

⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/168399/IPOL-JURI_ET\(1999\)168399_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/168399/IPOL-JURI_ET(1999)168399_FR.pdf).

worden met corruptie en dat de perceptie van dit fenomeen relatief gering is in vergelijking met andere landen (België staat op de 16^e plaats op een lijst van in totaal 174 landen)⁶, aldus de experts.

De werkgroep stelt niettemin voor dat de Commissie voor de vervolgingen de aanbevelingen van GRECO in aanmerking zou nemen bij haar criteria voor de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.

Zoals Greco zelf voorstelt, zou de Commissie voor de vervolgingen kunnen overwegen inspiratie te putten uit de criteria die de Senaat hanteert⁷.

Een lid pleit er uitdrukkelijk voor dat de parlementaire assemblees zich zouden beraden over het begrip “marginale toetsing” om de precieze taak van de commissies voor de vervolgingen ten opzichte van het onderzoeksgerecht te verduidelijken. Verscheidene leden wijzen erop dat, naast preventie van corruptie bij parlementsleden, ook aandacht moet besteed worden aan een ruimere bescherming van parlementsleden, onder meer gelet op rechtszaken inzake hun burgerlijke aansprakelijkheid en de “freedom of speech”.

De rapporteur,

Luk VAN BIESEN

De voorzitter,

Inez DE CONINCK

⁶ Groep van Staten tegen corruptie (GRECO), *Evaluatieverslag – België, Vierde evaluatiecyclus, Preventie van corruptie van parlementairen, rechters en magistraten*, GRECO Eval IV Rep (2013) 8F, Straatsburg, Raad van Europa, 28 maart 2014, nr. 12. (N <https://rm.coe.int/16806c2c3f> F <https://rm.coe.int/16806c2c3e>).

⁷ Zie bv. Parl. St. Senaat, 2009-2010, nr. 4-1453/1. Die criteria zijn:

1. zal de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid het werk van de assemblee waartoe het parlements lid behoort, niet verstoren?
2. zijn de feiten waarop de vervolging wordt gebaseerd, niet manifest onjuist?
3. willen de vervolgende overheden geen schade toebrengen?

Zie <http://www.senaat.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=67111790>. En ook: Parl. St. Senaat, 2008-2009, nr. 4-1041/1: “Uit de rechtspraak van de wetgevende kamers, gekaderd in de huidige grondwettelijke regeling, blijkt dat de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid wordt geweigerd, indien de meegedeelde feiten prima facie tot de conclusie leiden:

1. dat de vordering willekeurig is en niet uitsluitend ingegeven door overwegingen met betrekking tot een goede rechtsbedeling;
2. dat de feiten het onvoorzienbare gevolg zijn van een politieke actie;
3. of dat het een misdrijf betreft met duidelijk politieke drijfveren.” Zie <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=671110652>.

dans leur quotidien et que la perception de ce phénomène est d'ailleurs à un niveau relativement bas dans les comparatifs internationaux (la Belgique se classe au 16^e rang des pays sur un total de 174)⁶.

Le groupe de travail propose néanmoins que la commission des poursuites prenne en considération les recommandations du GRECO dans ses critères concernant la levée de l'immunité parlementaire.

Comme le Greco le propose lui-même, la commission des poursuites pourrait envisager de s'inspirer des critères appliqués par le Sénat⁷.

Un membre préconise expressément que les assemblées parlementaires délibèrent sur la notion de “contrôle marginal” en vue de clarifier la mission précise des commissions des poursuites par rapport au rôle de la juridiction d'instruction. Plusieurs membres soulignent qu'en plus de la prévention de la corruption chez les parlementaires, il faut également accorder de l'attention à un élargissement de la protection des parlementaires, au regard notamment des procédures judiciaires relatives à leur responsabilité civile et de la liberté d'expression.

Le rapporteur,

Luk VAN BIESEN

La présidente,

Inez DE CONINCK

⁶ Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), *Rapport d'évaluation – Belgique, Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*, GRECO Eval IV Rep (2013) 8F, Straatsburg, Conseil de l'Europe, 28 mars 2014, n° 12. (N <https://rm.coe.int/16806c2c3f> F <https://rm.coe.int/16806c2c3e>).

⁷ Voir, par exemple, (Doc. parl., Sénat, 2009-2010, n° 4-1453/1. Ces critères sont les suivants:

1. le fait de lever l'immunité parlementaire ne risque-t-il pas de perturber le travail de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire concerné?
2. les faits invoqués pour justifier les poursuites ne sont-ils pas manifestement inexacts?
3. n'y a-t-il pas intention de nuire dans le chef des autorités poursuivantes?

Voir <http://www.senaat.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=67111790> ainsi que le Doc. parl., Sénat, 2008-2009, n° 4-1041/1: “Il ressort de la jurisprudence des Chambres législatives se rattachant au cadre constitutionnel actuel que la levée de l'immunité parlementaire est refusée lorsque les faits communiqués conduisent *prima facie* à conclure:

1. que l'action est arbitraire et n'est pas exclusivement inspirée par des considérations en rapport avec la bonne administration de la justice;
2. que les faits sont la conséquence imprévisible d'une action politique;
3. ou qu'il s'agit d'un délit dont les mobiles sont clairement politiques.” Voir <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=671110652>.