

Non classifié

DAF/WGB(2013)33/FINAL

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

22-Oct-2013

Français - Or. Français

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CORRUPTION DANS LE CADRE DE TRANSACTIONS  
COMMERCIALES INTERNATIONALES**

**BELGIQUE: PHASE 3 - RAPPORT FINAL**

**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE ET L'APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE  
CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS  
COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009 VISANT À  
RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

*Ce rapport a été approuvé par le Groupe de travail sur la corruption le 11 octobre 2013.*

Pour plus d'informations, merci de contacter: Leah Ambler, Analyste Juridique; Tel: +(33-1) 45 24 15 22; E-mail : Leah.Ambler@oecd.org ou Patrick Moulette, Chef, Division de lutte contre la corruption; Tel: +(33-1) 45 24 91 02; E-mail: Patrick.Moulette@oecd.org.

**JT03346897**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*



DAF/WGB(2013)33/FINAL  
Non classifié

Français - Or. Français

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF .....	4
A. INTRODUCTION .....	6
1. Visite sur place .....	6
2. Résumé des étapes d'évaluation ayant conduit à la Phase 3 .....	7
3. Plan du rapport .....	7
4. Situation économique .....	7
a. Structure économique .....	7
b. Ouverture sur le monde .....	8
5. Coopération des autorités belges dans le cadre de l'évaluation .....	8
6. Affaires de corruption d'agents publics étrangers.....	9
a. Condamnations des personnes physiques et morales non-belges pour corruption d'agents publics étrangers.....	10
b. Procédures en cours pour corruption d'agents publics étrangers par des personnes physiques ou morales belges .....	10
c. Affaires de corruption transnationale classées sans suite .....	12
d. Affaires « Pétrole contre nourriture ».....	12
B. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION PAR LA BELGIQUE DE LA CONVENTION ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009 .....	13
1. Infraction de corruption transnationale .....	13
a. La notion de personne privée chargée de mission de service public .....	13
b. Application extraterritoriale de l'infraction de corruption d'agent public étranger .....	14
2. Responsabilité des personnes morales .....	15
a. Règles et principes de responsabilité .....	16
b. L'application de la responsabilité pénale des personnes morales dans la pratique .....	19
c. Application de la transaction pénale aux personnes morales.....	20
3. Sanctions .....	21
a. Peines d'emprisonnement et d'amendes.....	21
b. Peines complémentaires .....	22
c. Fixation des peines par les juges .....	23
d. Peines prononcées par les tribunaux.....	24
4. Confiscation du pot-de-vin et du produit de la corruption .....	26
a. Cadre juridique .....	26
b. Confiscation dans la pratique .....	26
c. Coopération internationale en matière de confiscation .....	27
d. Sensibilisation.....	27
5. Enquêtes et poursuites concernant l'infraction de corruption transnationale.....	28
a. Capacités institutionnelles pour les enquêtes et poursuites de corruption transnationale .....	28
b. Principes d'enquêtes et de poursuites.....	33
c. Transaction pénale.....	36
d. Délai de prescription.....	38
6. Blanchiment de capitaux .....	39

a.	L'infraction de blanchiment d'argent .....	40
b.	Détection et signalement de soupçons de blanchiment lié à la corruption transnationale.....	40
7.	Normes comptables, vérification externe, et programmes de conformité et de déontologie des entreprises.....	42
a.	Les infractions comptables et leur mise en œuvre.....	43
b.	Règles de vérification externe .....	44
c.	Contrôles internes, déontologie et conformité.....	45
8.	Mesures fiscales de lutte contre la corruption.....	47
a.	Non-déductibilité fiscale des pots-de-vin .....	47
b.	Les amnisties fiscales .....	48
c.	Sensibilisation et détection de la corruption par l'administration fiscale.....	48
d.	Échanges d'informations fiscales .....	49
9.	Coopération internationale.....	50
a.	Entraide judiciaire .....	51
b.	Extradition .....	53
10.	Sensibilisation du public et signalement des faits de corruption transnationale.....	54
a.	Connaissance de la Convention et de l'infraction de corruption transnationale.....	54
b.	Signalement des faits de corruption transnationale .....	57
c.	Protection des donneurs d'alerte.....	58
11.	Avantages publics.....	59
a.	Marchés publics.....	59
b.	Aide publique au développement .....	60
c.	Crédits à l'exportation .....	61
C.	RECOMMANDATIONS ET ASPECTS NÉCESSITANT UN SUIVI.....	62
1.	Recommandations du Groupe de travail.....	63
2.	Suivi par le Groupe de travail .....	66
	ANNEXE 1 – LISTE DES RECOMMANDATIONS DE PHASE 2 ET ÉVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL EN 2008.....	67
	ANNEXE 2 – EXTRAITS LEGISLATIFS .....	69
	ANNEXE 3 – TABLEAU DES SANCTIONS PÉNALES APPLICABLES À L'INFRACTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS.....	72
	ANNEXE 4 – LISTE DES PARTICIPANTS À LA VISITE SUR PLACE .....	74
	ANNEXE 5 – LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES .....	75

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le rapport de Phase 3 sur la Belgique par le Groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE (Groupe de travail) évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre et l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) et des documents connexes. La Phase 3 est centrée sur des questions essentielles intéressant le Groupe de travail (questions horizontales), en particulier la mise en œuvre et l'application pratique de la Convention. Elle examine également les questions propres au pays (questions verticales) sur les progrès réalisés pour combler les lacunes constatées depuis l'évaluation de Phase 2 en 2005 ou les problèmes éventuels soulevés par les modifications apportées au dispositif législatif ou institutionnel de la Belgique.

Le Groupe de travail déplore le manque de priorité accordée par la Belgique à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers par des individus et entreprises belges. Il s'inquiète sérieusement du manque flagrant de ressources des autorités belges en charge des enquêtes, poursuites et jugements de ces affaires, conduisant à la non-ouverture d'enquêtes, au classement sans suite d'un certain nombre de dossiers et à la prescription de certaines affaires de corruption transnationale. Bien que des enquêtes soient en cours dans six affaires de corruption transnationale et des poursuites engagées dans une autre, aucun ressortissant ou entreprise belge n'a été poursuivi dans la seule affaire de corruption d'agents publics étrangers conclue à ce jour. Le Groupe est également préoccupé par la prise en compte par les autorités belges de facteurs tels que le dépassement du « délai raisonnable », plus court que le délai de prescription, dans les décisions d'ouverture d'enquêtes et lors de la fixation des peines dans les affaires de corruption transnationale. Le Groupe de travail note que les autorités belges ont la compétence pour poursuivre les affaires de fraude à l'Union européenne, y compris de corruption, ce qui constitue une charge très importante de travail, non compensée par un accroissement des ressources. L'absence de capacités d'enquête suffisantes, la longueur des procédures, et le dépassement rapide du « délai raisonnable » ont des répercussions graves sur la capacité de la Belgique à mettre en œuvre la Convention. Ceci est d'autant plus alarmant que les autorités répressives belges font preuve d'un manque de proactivité, illustré dans leur politique constatée de ne pas ouvrir d'enquêtes suite à des allégations de corruption transnationale provenant des demandes d'entraide judiciaire, et au fait qu'elles semblent peu enclines à se saisir d'affaires de corruption transnationale en l'absence de dénonciation formelle. À cet égard, des allégations de faits de corruption transnationale impliquant des personnes physiques et morales belges ne sont pas signalées par les ambassades et missions diplomatiques belges postées à l'étranger.

En outre, le cadre juridique belge de lutte contre la corruption transnationale préoccupe fortement le Groupe de travail. Le droit belge en matière de responsabilité des personnes morales n'a pas été modifié depuis la Phase 2, et ce en dépit d'une recommandation du Groupe en ce sens. L'absence de clarification apportée au mode d'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction de corruption transnationale et l'application du principe de décumul des responsabilités entre la personne physique et la personne morale entravent la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales. En outre, les peines applicables ne sont pas efficaces, proportionnées et dissuasives, et ce notamment à l'égard des personnes morales. Les sanctions complémentaires telles que l'exclusion des marchés publics semblent difficilement applicables dans la pratique en l'absence d'un casier judiciaire pour les personnes morales. L'approche de l'exercice par la Belgique de sa compétence extraterritoriale dans des affaires de corruption transnationale pourrait rendre difficile la pleine application de la Convention. Enfin, en termes de détection, le Groupe de travail regrette que la législation récemment adoptée en matière de protection des lanceurs d'alerte ne s'étende pas

aux employés du secteur public et privé qui signalent des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes.

Le Groupe de travail salue par ailleurs les progrès réalisés par la Belgique depuis la Phase 2. Le 6 mai 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé la première condamnation en Belgique de personnes morales et physiques pour l'infraction de corruption transnationale. Depuis l'adoption de la loi du 11 mars 2007, la législation belge prohibe désormais de façon explicite la déduction fiscale des commissions secrètes par les entreprises et des mesures de sensibilisation de l'administration fiscale en ce sens ont été entreprises. Le Groupe de travail note également avec satisfaction les clarifications apportées par cette loi concernant la notion de personne privée chargée de mission de service public afin de se conformer aux dispositions de l'Article 1 de la Convention. Le Groupe salue enfin le rôle actif joué par la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) dans la détection d'affaires de corruption et note l'augmentation du nombre de transmissions de la CTIF au parquet pour lesquelles la corruption transnationale constituerait l'infraction primaire.

Le rapport et ses recommandations reflètent les conclusions d'experts français et suisses et ont été adoptés par le Groupe de travail le 11 octobre 2013. Le rapport de Phase 3 se fonde sur les lois, la réglementation et les autres documents fournis par la Belgique ainsi que les informations obtenues par l'équipe d'évaluation au cours de ses trois jours de visite sur place à Bruxelles du 24 au 26 avril 2013, durant lesquels l'équipe d'examen a rencontré des représentants de l'administration fédérale belge, du secteur privé et de la société civile. La Belgique fera un rapport écrit sur les recommandations 2, 3(a), 3(b), 4(a), 4(b), 6 et 13(a) dans un an (soit en octobre 2014). Le Groupe de travail invite la Belgique à soumettre un rapport de suivi écrit sur toutes les recommandations dans deux ans (soit en octobre 2015).

## A. INTRODUCTION

### 1. Visite sur place

1. Du 23 au 25 avril 2013, une équipe du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (le GTC ou Groupe de travail) s'est rendue à Bruxelles dans le cadre de l'évaluation de Phase 3 de la mise en œuvre par la Belgique de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention), de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2009), et de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales).

2. L'équipe d'évaluation était composée d'examineurs principaux de la France et de la Suisse, ainsi que de membres du Secrétariat.<sup>1</sup> En vue de préparer la mission sur place, les autorités belges ont fourni au Groupe de travail des réponses aux questionnaires de Phase 3. Les autorités ont également produit les textes de loi et réglementations, la jurisprudence et diverses publications émanant des pouvoirs publics, du secteur privé ou de la société civile. L'équipe d'évaluation a également consulté d'autres sources d'informations publiquement disponibles. Durant la visite, les examineurs ont rencontré des représentants du secteur public et privé belge, ainsi que de la société civile.<sup>2</sup> Ils notent que les représentants des autorités belges se sont abstenus de participer aux réunions avec les représentants non-gouvernementaux. Les membres de l'équipe d'évaluation sont reconnaissants des moyens mis en œuvre par la Belgique afin d'assurer le bon déroulement de la visite sur place et sont également reconnaissants de la coopération et de la franchise dont l'ensemble des participants ont fait part durant les discussions lors de la visite sur place.

---

<sup>1</sup> La France était représentée par **M. Hubert Gasztowtt**, Conseiller juridique auprès du Directeur général du Trésor, Contrôleur général économique et financier à la Direction générale du Trésor, Ministère de l'Économie et des Finances et **Mme Alexandra Vaillant**, Magistrat au bureau du droit économique et financier à la Direction des affaires criminelles et des grâces, Ministère de la Justice ; La Suisse était représentée par **Mme Claire A. Daams**, Procureur fédéral, Ministère public de la Confédération Suisse, **M. Markus Leibundgut**, Avocat, Chef d'équipe Droit, Département fédéral des finances DFF, Administration fédérale des contributions AFC, Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre, et **Mme Barbara Maurer**, Conseiller Juridique au département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR, Secrétariat d'État à l'économie. Le Secrétariat de l'OCDE était représenté par **M. Patrick Moulette**, Chef, Division de lutte contre la corruption, **Mme France Chain**, Analyste Juridique Principale et Coordinatrice de l'Évaluation de Phase 3 de la Belgique, **Mme Leah Ambler**, Analyste Juridique et **Mme Lise Née**, Consultante Juridique, Division Anti-corruption, Direction des affaires financières et des entreprises. **Mme Sophie Wernert** Analyste Juridique junior, Division Anti-corruption, a aussi représenté le Secrétariat lors de l'évaluation en réunion plénière.

<sup>2</sup> Voir, en Annexe 4, la liste des participants à la visite sur place.

## 2. Résumé des étapes d'évaluation ayant conduit à la Phase 3

3. Le Groupe de travail a évalué la Belgique en Phase 1 (octobre 1999), en Phase 2 (juillet 2005) et dans le rapport de suivi écrit de Phase 2 (janvier 2008).<sup>3</sup> En janvier 2008, la Belgique avait mis en œuvre 9 recommandations sur les 16 recommandations formulées lors de la Phase 2. Les quatre recommandations qui n'étaient pas mises en œuvre portaient sur la responsabilité des personnes morales, les mesures de sensibilisation vis-à-vis du secteur public et du secteur privé, la protection des lanceurs d'alerte et les avantages publics.

## 3. Plan du rapport

4. Le présent rapport est structuré comme suit : la partie B examine les efforts de la Belgique pour mettre en œuvre la Convention et les Recommandations de 2009. Le rapport traite d'une part des questions horizontales essentielles identifiées par le Groupe de travail et d'autre part, des questions verticales, spécifiques au pays. Une attention particulière est portée aux efforts de mise en œuvre et aux progrès accomplis par la Belgique pour remédier aux faiblesses recensées lors des évaluations précédentes. La Partie C contient les recommandations formulées par le GTC ainsi que les questions de suivi.

## 4. Situation économique

### a. Structure économique

5. Avec un produit intérieur brut (PIB) de USD 514,7 milliards (EUR 369,9 milliards),<sup>4</sup> la Belgique est une économie particulièrement ouverte en matière de commerce, d'investissements étrangers et ce notamment de par son rôle d'hôte de grandes institutions internationales et européennes. Si la Belgique n'a pas échappé aux soubresauts de la reprise de l'économie mondiale, ni à la crise de la zone euro en particulier, son PIB se situait toujours en 2012 à un niveau supérieur à celui de 2008. L'économie de la Belgique est largement orientée vers la production de services qui représentait 76,6% du PIB en 2011, suivi du secteur industriel et de la construction (22,7%) et du secteur primaire (0,7%). En ce qui concerne les secteurs à risques en matière de corruption d'agents publics étrangers, la Belgique présente des secteurs sensibles tels que le secteur diamantaire, le secteur pharmaceutique, la construction et télécommunications, l'extraction et le secteur de l'armement. Les petites et moyennes entreprises représentent la base de la capacité productrice de la Belgique.

6. Les entreprises publiques ont une place non négligeable au sein de l'économie belge. Les autorités fédérales belges détiennent des parts dans ces entreprises publiques qui sont placées soit sous la direction du Ministre des Entreprises publiques et de la coopération au développement, soit sous la direction de la Société Fédérale de Participation et d'Investissement (SFPI), placée sous l'autorité du Ministre des Finances, et dont les autorités fédérales sont l'unique actionnaire. Huit entreprises sont sous la direction du Ministre des Entreprises publiques et de la coopération au développement. Ces entreprises sont majoritairement actives dans le secteur des télécommunications et du transport. Elles emploient un total de 92 361 personnes et représentent une valeur marchande d'un total de USD 57,8 milliards<sup>5</sup>. À elle seule, l'entreprise Belgacom emploie 17 371 personnes et a une valeur marchande de USD 13,2 milliards. La SFPI gère quant à elle un portefeuille de 7 entreprises publiques et 14 entreprises dans lesquelles l'État fédéral belge détient entre 10 et 50% des parts. Ces entreprises sont actives notamment dans les domaines

<sup>3</sup> Voir les rapports de [Phase 1](#), [Phase 2](#) et [Suivi de Phase 2](#) disponibles sur le site de l'OCDE.

<sup>4</sup> Étude économique de l'OCDE, Belgique 2013, p.8.

<sup>5</sup> OECD (2011), "The size and composition of the SOE sector in OECD countries", *OECD Corporate Governance Working Papers, No.5*, <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp>.

des télécommunications, du financement de projets énergétiques, dans le domaine bancaire (Belfius est depuis peu une entreprise publique) et dans le domaine du financement d'investissements étrangers réalisés par les entreprises belges.<sup>6</sup> Des entreprises publiques existeraient également à l'échelon régional. Bien que l'OCDE ne dispose pas de chiffres officiels fournis par le gouvernement belge, on dénombrerait environ 355 entreprises publiques locales.<sup>7</sup> Celles-ci seraient principalement actives dans les secteurs de l'énergie et de l'eau et pourraient être actives sur les marchés internationaux. En termes de poids économique des entreprises publiques, la Belgique se place ainsi dans le groupe du milieu des pays de l'OCDE.

## **b. Ouverture sur le monde**

7. En 2012, la Belgique a effectué USD 85 milliards de flux sortants d'investissement directs étrangers (IDE) et occupe ainsi le troisième rang au sein des États membres du Groupe de travail.<sup>8</sup> La Belgique est un des pays les plus attractifs au monde pour les investissements directs étrangers.<sup>9</sup>

8. Avec une part des exportations dans le PIB de près de 85% en 2011, et une part de 2,18 % des exportations mondiales,<sup>10</sup> la Belgique est l'une des économies les plus tournées vers l'international. Le commerce international belge se fait très majoritairement au sein de l'Union Européenne qui représente près de 80% des importations et des exportations. Ses principaux partenaires commerciaux sont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Italie et les États-Unis. Un lien diplomatique et commercial existe également entre la Belgique et son ancienne colonie, la République Démocratique du Congo (RDC). En termes de répartition géographique, en 2011, les exportations belges se destinaient principalement vers les pays voisins (49% des exportations), puis vers les autres pays européens (29%), l'Amérique (13%), les pays d'Asie (13%) et enfin l'Afrique (2%).<sup>11</sup> Les principales exportations de marchandises comprennent les produits chimiques et produits connexes, les machines et matériel de transport, les biens et services, et les articles manufacturés (huile de pétrole, médicaments, voitures-véhicules, diamants).

9. Si les grandes entreprises assurent l'essentiel des exportations belges, les PME représentaient, en 2010, 93% de l'ensemble des exportateurs belges. 38% de ces grandes entreprises belges sont des filiales d'une multinationale et assurent plus de la moitié (51%) des exportations de ces multinationales. Ces filiales de multinationales sont surtout actives dans les secteurs où la Belgique génère un surplus à l'exportation (l'alimentation, le textile, les produits métalliques, le secteur pharmaceutique, la chimie et les véhicules à moteur) et utilisent souvent la Belgique comme plateforme d'exportation pour servir d'autres pays européens. La Belgique est de plus en plus un intermédiaire dans la chaîne de l'offre mondiale.

## **5. Coopération des autorités belges dans le cadre de l'évaluation**

10. Le calendrier d'évaluation, accepté par la Belgique, prévoyait que la Belgique remette ses réponses aux questionnaires de Phase 3, le 20 mars 2013. Or, trois semaines après cette date, la majeure

---

<sup>6</sup> Voir [www.sfpi-fpim.be/fr/portefeuille-pour-compte-de-letat-federal](http://www.sfpi-fpim.be/fr/portefeuille-pour-compte-de-letat-federal).

<sup>7</sup> Étude 2008 Dexia Banque Les entreprises publiques locales en Belgique; <https://www.belfius.be/>.

<sup>8</sup> OECD : FDI in Figures, April 2013 (voir (en anglais): <http://www.oecd.org/daf/inv/FDI%20in%20figures.pdf>).

<sup>9</sup> Dans son rapport annuel sur les investissements mondiaux 2012, la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) place la Belgique en 3ème position, derrière les États-Unis et la Chine (devant Hong Kong) en termes de flux entrants d'IDE (2011).

<sup>10</sup> Voir Organisation mondiale du commerce, Profil commercial par pays, avril 2013.

<sup>11</sup> Voir [Brochure Be International, FEB, 2012](#). (exportations)



partie de ces réponses n'avaient pas été fournies, les réponses manquantes concernant pour l'essentiel les sujets fondamentaux abordés en Phase 3 que sont les enquêtes et poursuites de cas de corruption transnationale. Cela a largement affecté la préparation de la visite sur place par les examinateurs français et suisses ainsi que par les membres du Secrétariat de l'OCDE.

11. En outre, les réponses fournies par la Belgique au questionnaire standard de Phase 3 et questions supplémentaires ont été insuffisantes et ne se rapportaient parfois que très indirectement aux questions posées. Les nombreuses données statistiques fournies par le Ministère public ne couvraient pas l'ensemble des domaines traités dans le rapport, et notamment n'ont pas permis aux examinateurs de distinguer entre corruption nationale et transnationale. De plus, l'équipe d'évaluation n'a reçu que très tardivement la traduction des extraits de certaines décisions de justice ainsi que des informations sur les dossiers de corruption transnationale en cours d'information ou d'instruction. De ce fait, une part conséquente des discussions lors de la visite sur place a été dédiée à l'examen de questions qui auraient dû être résolues dans le cadre des réponses au questionnaire.

## **6. Affaires de corruption d'agents publics étrangers**

12. En ce qui concerne les données discutées ci-dessous, il est à noter que la Belgique ne distingue pas, dans ses statistiques, entre la corruption active d'agents publics belge et la corruption active d'agents publics étrangers. Les informations ci-dessous reposent donc essentiellement sur la connaissance et la mémoire des autorités en charge des enquêtes et poursuites ayant répondu au questionnaire de Phase 3 et rencontré l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place.

13. La Cour d'appel de Bruxelles a confirmé, le 6 mai 2013, la condamnation de deux sociétés et trois personnes physiques étrangères pour corruption d'agents publics étrangers. Des poursuites ont été engagées dans une autre affaire impliquant des résidents et entreprises belges pour corruption active d'agents publics étrangers et une audience est fixée devant le tribunal correctionnel de Bruxelles début 2014. En outre, des enquêtes sont en cours dans cinq autres affaires ; cependant, certaines de ces affaires pourraient ne pas être poursuivies pour corruption mais pour d'autres infractions. Enfin, une dernière affaire est à l'étude par le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères. Deux autres affaires de corruption transnationale ont été classées sans suite. Les examinateurs notent que les dossiers à l'origine d'une dénonciation effectuée par l'Office Européen de Lutte Antifraude (OLAF) constituent l'une des priorités du parquet. Sur les dix dossiers de corruption d'agent public étranger, quatre proviennent de l'OLAF et sont ceux dont les procédures sont les plus avancées. Aucune décision de justice n'a été rendue dans une affaire de corruption d'agents publics étrangers par des ressortissants ou des sociétés belges en Belgique.

14. Les autorités belges ont également été alertées d'au moins sept allégations de corruption transnationale impliquant des personnes physiques ou morales belges, dont trois résultant de demandes d'entraide judiciaires adressées à la Belgique et mentionnant l'implication de personnes physiques ou morales belges pour des actes de corruption active. En raison de la mobilisation des ressources belges autour des affaires transmises par l'OLAF, les représentants de la police et du parquet rencontrés lors de la visite sur place ont clairement indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure d'ouvrir d'autres enquêtes de corruption transnationale, à moins que celles-ci ne fassent l'objet d'une dénonciation de la part des pays concernés.

**a. *Condamnations des personnes physiques et morales non-belges pour corruption d'agents publics étrangers***

*Affaire #1 - Affaire UE<sup>12</sup> des subventions sur les céréales* : Ce dossier a été remis par l'OLAF aux autorités belges et concerne la corruption d'un fonctionnaire européen néerlandais par des entreprises et ressortissants non-belges pour la communication d'informations couvertes par le secret professionnel concernant la fixation des prix des céréales sur le marché européen. Le montant total des pots-de-vin (voyages, cadeaux de luxe, immobilier et transferts d'argent) dans cette affaire était estimé par la cour dans la décision à EUR 850 000, et le montant total des avantages pour les entreprises concernées s'élevait à EUR 22 millions environ. Dans cette affaire la Belgique a exercé sa compétence territoriale en matière de lutte contre la corruption d'agent public étranger (le fonctionnaire européen étant basé à Bruxelles). Les enquêtes ont été menées par l'OCRC en 2003 et une condamnation a été prononcée par le Tribunal de première instance de Bruxelles le 27 juin 2012. Le 6 mai 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé en appel la première condamnation de deux entreprises étrangères pour la corruption d'un agent public étranger, notamment un fonctionnaire européen. Sur les huit personnes physiques non-belges poursuivies pour corruption transnationale dans cette affaire, quatre ont été acquittées ; une a reçu une suspension simple du prononcé de la condamnation ; et trois ont été condamnées à des peines d'emprisonnement comprises entre 12 et 18 mois avec sursis et des amendes allant de EUR 2 500 à 7 500. La seule personne physique de nationalité belge impliquée dans cette affaire n'a pas été poursuivie pour corruption transnationale. De même, la filiale, active en Belgique, de la société française condamnée n'a pas fait l'objet de poursuites.

**b. *Procédures en cours pour corruption d'agents publics étrangers par des personnes physiques ou morales belges***

*Affaire #2 – Affaire UE des opérations immobilières* : Suite à la plainte d'un concurrent, ce dossier a été remis par l'OLAF<sup>13</sup> en 2004 au parquet fédéral qui a enquêté avec l'appui de l'OCRC. L'affaire concerne des faits allégués de corruption, d'escroquerie, de fraude et de formation d'une organisation criminelle par des résidents belges et d'autres pays Parties à la Convention. Ces personnes auraient pendant une période de dix ans, payé des millions d'euros d'avantages dans le cadre de la location et de la sécurisation de bâtiments pour l'hébergement de délégations de l'UE. Au cours de l'enquête, plusieurs opérations ont été menées dans différents pays Parties à la Convention. En 2007, les suspects ont été placés sous mandat d'arrêt. L'affaire fixée au 18 septembre 2013 devant le tribunal correctionnel de Bruxelles a été reportée pour l'examen au fond au 24 mars 2014.

*Affaire #3 – Affaire UE des cabinets de consultants* : Ce dossier a été remis par l'OLAF au parquet fédéral qui a enquêté avec l'appui de l'OCRC. La Commission européenne a accordé des contrats-cadre pour l'envoi d'experts en marchés publics vers des pays entrants dans l'UE en vue de la mise en place de procédures d'attribution de marchés publics. Des cabinets de consultants belges auraient décroché de tels contrats grâce au versement de pots-de-vin, et auraient par la suite revendu à d'autres entreprises des informations sensibles obtenues dans le cadre de cette opération. Les entreprises belges auraient fait appel à des lobbyistes d'un autre pays Partie à la Convention pour obtenir des renseignements confidentiels. L'instruction, initiée par l'OLAF en

---

<sup>12</sup> "Affaire UE" (c'est-à-dire Affaires 1-5) se rapporte aux affaires transmises au parquet belge par l'OLAF pour des dossiers de fraude à l'Union européenne ou des affaires concernant des fonctionnaires de l'Union européenne.

<sup>13</sup> Voir [section 5.a.iii](#) sur la compétence du parquet fédéral belge dans les affaires européennes à l'origine d'une dénonciation de l'OLAF.

2007, a été menée simultanément en Belgique et dans l'autre pays Partie à la Convention, y compris dans le cadre d'une Équipe commune d'enquête (*Joint Investigation Team* ou *JIT*). L'affaire comprend deux volets distincts en fonction des pays (non Parties à la Convention) où la corruption a eu lieu. Les autorités belges indiquent que l'instruction des deux volets de cette affaire est désormais terminée, que ces deux volets ont été transmis par le juge d'instruction et sont en attente de réquisition par le parquet.

*Affaire #4 – Affaire UE des marchés de déménagement* : Ce dossier a été remis par l'OLAF au parquet fédéral qui a enquêté avec l'appui de l'OCRC. Il concerne des irrégularités commises par un fonctionnaire européen et des entreprises et résidents belges dans le cadre de l'octroi de marchés publics de déménagements. Selon les autorités belges, il s'agirait de petite corruption, et surtout de création de faux concurrents, le versement de pots-de-vin n'étant pas établi au moment de la visite sur place. En outre, les personnes morales belges étaient peu susceptibles d'être poursuivies, ayant été déclarées en faillite suite à la perte de ces marchés.

*Affaire #5 – Affaire UE des marchés informatiques* : Ce dossier a été remis aux autorités belges par l'OLAF. Des sociétés belges et d'autres pays européens membres et non-membres du GTC auraient versé des pots-de-vin entre 2000 et 2005 à des fonctionnaires européens pour l'obtention de projets en matière informatique, le montant total de la fraude s'élevant à EUR 300 million. L'enquête a été menée par l'OCRC, sous la direction du parquet fédéral. Les représentants du parquet indiquent que la corruption d'agents publics étrangers sera peut-être difficile à établir, mais que les infractions de faux en écritures, blanchiment et organisation criminelle devraient pouvoir plus facilement être démontrées. La coopération entre les autorités répressives des différents pays s'exerce dans le cadre d'Eurojust, avec parfois des difficultés de coopération entre pays, notamment pour des raisons de levée d'immunités.

*Affaire #6 – Affaire du projet d'aide au développement* : Il s'agit de suspicions de fraude et détournement de fonds par des ressortissants belges et des entreprises d'un pays non-membre du GTC dans un pays non Partie à la Convention. L'affaire a été ouverte en Belgique suite à la plainte du Secrétariat d'État belge pour la coopération au développement qui finançait ce projet d'aide au développement. L'enquête est menée par la police judiciaire fédérale de Bruxelles. Au moment de la visite sur place de Phase 3, il n'était pas certain que l'infraction de corruption d'agent public étranger puisse être retenue dans cette affaire.

*Affaire #7 – Affaire de blanchiment et corruption par le biais d'une filiale* : Une société belge, ayant pour filiale une société dans un État non-membre du GTC, aurait versé, par le biais de cette filiale, des pots-de-vin à une société de droit public d'un pays non Partie à la Convention. Cette affaire est du ressort du parquet de Bruxelles, et est actuellement à l'instruction. Au moment de la visite sur place de Phase 3, il semblait peu probable que la corruption soit retenue, le blanchiment étant plus facile à établir.

*Affaire #8 – Affaire Banque mondiale* : Plusieurs personnes de nationalité belge et d'autres pays membres et non-membres du GTC sont suspectées de détournement de fonds dans un pays non Partie à la Convention dans le cadre d'un appel d'offre de la Banque mondiale pour la construction de diverses infrastructures. La Belgique a indiqué que l'affaire était à l'étude par le Ministre des affaires étrangères, sans plus de précisions. Les autorités répressives belges rencontrées lors de la visite sur place n'étaient pas au courant de cette affaire.

*c. Affaires de corruption transnationale classées sans suite*

*Affaire #9 – Affaire des gisements miniers* : Un homme d'affaires belge aurait versé des pots-de-vin à un fonctionnaire d'un pays non Partie à la Convention, en lien avec l'exploitation de gisements miniers dans ce pays. Cette affaire ouverte en 2009 par le parquet de Bruxelles, avec l'appui pour l'enquête de la police judiciaire fédérale de Bruxelles, a été classée sans suite pour cause de moyens d'enquête insuffisants (voir section 5.a. ci-dessous concernant le problème récurrent des ressources disponibles en Belgique pour lutter contre la corruption transnationale).

*Affaire #10 – Affaire de blanchiment et corruption*: Une demande d'entraide judiciaire a été transmise à la Belgique par un autre pays Partie à la Convention concernant des faits de corruption par un citoyen belge dans le cadre d'un « énorme marché » dans un pays non Partie à la Convention. À la suite de cette demande, la cellule anti-blanchiment belge (le CTIF) a découvert certaines transactions financières suspectes, essentiellement effectuées en 2006. Le parquet de Bruxelles, qui avait ouvert cette enquête en 2010 avec le soutien de la police judiciaire fédérale de Bruxelles, a classé sans suite cette affaire pour « dépassement du délai raisonnable ». Les représentants du parquet ont expliqué qu'en 2010, quatre ans s'étaient déjà écoulés, rendant peu probable l'aboutissement de cette affaire avant l'expiration du délai de prescription, compte tenu de l'engorgement notoire du système judiciaire belge (voir section 5.d. ci-dessous concernant le fonctionnement du délai de prescription en Belgique). Ces représentants ont également expliqué que ce dossier avait initialement été ouvert pour blanchiment car, d'une part, cette infraction est plus facile à établir, et, d'autre part, l'infraction primaire au blanchiment ayant vraisemblablement eu lieu avant le blanchiment, l'écoulement du délai de prescription était encore plus avancé.

*d. Affaires « Pétrole contre nourriture »*

15. La Belgique explique avoir ouvert plusieurs affaires sur dossier fiscal dans le cadre des violations de sanctions du programme Pétrole contre nourriture, et ce avant les travaux d'enquête menés par la commission des Nations Unies et la publication du rapport Volcker. Selon les autorités belges, sur les 35 dossiers, 14 auraient été suffisamment fondés pour justifier l'ouverture d'une enquête et adressés à différents parquets locaux. Les autorités belges ont fourni des informations sur les mesures prises par rapport à ces dossiers (des mesures de différents types ont pu être prises dans un même dossier) : 5 dossiers ont fait l'objet de mesures d'instruction; 7 ont été dénoncés à l'administration fiscale; 3 ont fait l'objet d'une saisine du juge d'instruction; 8 ont été classés sans suite, et 2 ont été dénoncés aux autorités judiciaires d'un autre pays Partie à la Convention. À l'heure actuelle, sur les 12 dossiers restés en Belgique, un dossier toujours en cours ne retient plus le chef de corruption (faux et usage de faux, contravention au Code des impôts) et un autre est toujours en cours d'instruction. Cinq dossiers sont toujours devant l'administration fiscale. Il convient de noter que les autorités belges indiquent qu'un des dossiers concernant les faits de corruption transnationale a été classé sans suite compte tenu de l'ancienneté des faits, le nombre de mesures d'instruction à effectuer à l'étranger concernant les responsables n'étant plus en poste, et de l'attachement très limité au territoire belge. D'autres motifs évoqués pour le classement sans suite dans d'autres dossiers ont été la prescription de l'action publique et la capacité de recherche insuffisante.

*Commentaire*

*Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le manque flagrant de ressources de l'institution judiciaire au regard du traitement de l'infraction de corruption transnationale, ce qui affecte significativement la mise en œuvre efficace de la Convention en amenant à la non-ouverture d'enquêtes, au classement sans suite d'un certain nombre de dossiers, voire à la prescription de certaines affaires de corruption transnationale. Ils*

*s'inquiètent en outre de l'absence de proactivité des autorités répressives belges qui semblent peu enclines à se saisir d'affaires de corruption transnationale en l'absence de dénonciation formelle.*

## **B. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION PAR LA BELGIQUE DE LA CONVENTION ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009**

16. Cette partie du rapport est consacrée à l'approche adoptée par la Belgique à l'égard des questions transversales essentielles concernant l'ensemble des pays et identifiées par le Groupe de travail pour l'évaluation de Phase 3 de toutes les Parties. Le cas échéant, on y examinera aussi des questions verticales (spécifiques au pays) soulevées par les progrès accomplis par la Belgique pour remédier aux faiblesses recensées lors de la Phase 2, ou des problèmes que posent les modifications de la législation nationale ou du cadre institutionnel de la Belgique.

### **1. Infraction de corruption transnationale**

17. À l'issue de la Phase 2 en 2005 et du suivi écrit de Phase 2 en 2008, les articles du Code pénal (CP) belge incriminant la corruption d'agent public étranger apparaissent en général conformes à la Convention. En outre, l'analyse des affaires de corruption transnationale en cours, ainsi que les discussions avec les autorités en charge des enquêtes et poursuites de corruption transnationale montrent que les obstacles à la mise en œuvre de l'infraction ne sont pas posés par les dispositions législatives (voir section 5 plus bas sur les enquêtes et poursuites pour une analyse des obstacles à la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale). Il reste néanmoins des interrogations concernant l'application extraterritoriale de cette infraction.

#### **a. La notion de personne privée chargée de mission de service public**

18. L'infraction de corruption d'agent public étranger a été introduite en droit belge par la loi du 10 février 1999, qui avait fait l'objet d'une évaluation par le GTC en 2005. Suite aux recommandations de Phase 2 du GTC, l'infraction de corruption transnationale a été modifiée par la loi du 11 mars 2007. Lors du suivi écrit de Phase 2 de la Belgique en 2008, le GTC avait examiné les nouveaux éléments introduits par la loi de 2007, et estimé que les éléments de l'infraction de corruption transnationale prévus à l'Article 1 de la Convention sont désormais repris dans leur ensemble dans les articles 246§2 et 250 du CP qui définissent l'infraction belge de corruption d'agent public étranger.<sup>14</sup>

19. Néanmoins, une question subsistait concernant la notion de « personne privée chargée d'une mission de service public. » Le rapport de Phase 2 notait que « des doutes subsistent cependant quant à l'application de cette nouvelle définition de l'agent public à des personnes qui, tout en n'exerçant pas une fonction publique, y participent en étant, par exemple, engagées par l'administration sous contrat de droit privé. »<sup>15</sup> En conclusion, le GTC recommandait que la question de « la conception large de l'exercice de la fonction officielle de l'agent public » fasse l'objet d'un suivi afin de s'assurer que la corruption d'un agent

<sup>14</sup> Voir les extraits législatifs pertinents en Annexe 2, ainsi que la recommandation 4c et l'évaluation de sa mise en œuvre par le GTC en 2008 en Annexe 1.

<sup>15</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §119.

public étranger, même sous contrat de droit privé mais exerçant une fonction publique, soit couverte par l'infraction belge. Lors de la visite sur place, les autorités belges ont affirmé que les personnes même privées, chargées d'une mission de service public sont considérées comme exerçant une fonction publique. Cette interprétation est confirmée par la jurisprudence et dans les travaux préparatoires à la loi de 1999 qui précisent que « *la notion de « toute personne qui exerce une fonction publique » ... couvre toutes les catégories de personnes qui, quel que soit leur statut (... personnes même privées, chargées d'une mission de service public), exercent une fonction publique, quelle qu'elle soit.* »

**b. Application extraterritoriale de l'infraction de corruption d'agent public étranger**

20. Les changements intervenus par la loi du 11 mars 2007 ont élargi la compétence extraterritoriale de la loi belge en matière de corruption transnationale. Néanmoins, l'exercice de la compétence extraterritoriale belge en matière de corruption transnationale ne s'exerce pas selon les mêmes principes selon l'organisation à laquelle appartient l'agent public étranger corrompu.

21. En effet, l'article 10<sup>quater</sup> §1 du Code d'instruction criminelle (CIC) introduit par la loi du 11 mars 2007 prévoit une compétence universelle de la Belgique à l'égard de toute personne ayant commis une infraction de corruption transnationale « *lorsque la personne exerçant une fonction publique dans un État étranger ou dans une organisation de droit international public est belge ou lorsque l'organisation de droit international public pour laquelle la personne exerce une fonction publique a son Siège en Belgique.* »<sup>16</sup> En revanche, si l'agent public n'est ni belge, ni employé par une organisation internationale ayant son siège en Belgique (c'est-à-dire dans de très nombreux cas de corruption d'agents publics étrangers), le paragraphe 2 de l'article 10<sup>quater</sup> du CIC ne prévoit une compétence fondée sur la nationalité (ou la résidence) belge du corrupteur qu' « *à condition que le fait soit puni par la législation du pays où il a été commis.* »<sup>17</sup> Après la visite sur place, les autorités belges ont expliqué que les dispositions du CIC régissant la compétence extraterritoriale de la Belgique opèrent une distinction entre d'une part les crimes et délits directement attentatoires à l'organisation et au fonctionnement de l'État pour lesquels le principe de double incrimination n'est pas applicable (article 6 et 10 du CIC) et d'autre part les autres crimes et délits pour lesquels le principe de double incrimination est applicable (article 7 du CIC). Selon les autorités belges, les deux alinéas de l'article 10<sup>quater</sup> §1 et §2 appliquent cette distinction, de sorte que l'infraction de corruption d'agents publics étrangers par un ressortissant belge n'est pas considérée comme étant directement attentatoire à l'organisation et au fonctionnement de l'État belge.

22. Cette distinction pose problème à deux titres. D'une part, la condition de double incrimination imposée à l'article 10<sup>quater</sup> §2 signifie que des poursuites ne pourraient être engagées en Belgique si l'acte de corruption transnationale n'est pas incriminé dans le pays où il est commis. Ceci peut se produire soit si la personne belge corrompt un agent public du pays X qui n'incrimine pas la corruption domestique, soit si la personne belge corrompt un agent public étranger du pays X mais depuis un pays tiers, Y, qui n'incrimine pas la corruption transnationale. Qui plus est, elle impose aux autorités en charge des poursuites un élément de preuve supplémentaire à apporter. D'autre part, cette distinction entre l'article 10<sup>quater</sup> §1 et §2 peut poser des problèmes pour la mise en œuvre de l'Article 4.2 de la Convention qui veut que « *Chaque Partie ayant compétence pour poursuivre ses ressortissants à raison d'infractions commises à l'étranger prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de la corruption d'un agent public étranger selon les mêmes principes* » [soulignement ajouté]. À titre d'exemple, un dossier relatif à l'affaire Pétrole contre nourriture, a été classé sans suite par les autorités belges au motif notamment que les éléments de corruption étaient très limités sur le territoire belge. La compétence extraterritoriale de la Belgique n'a donc pas été mise en œuvre dans ce dossier. En l'absence

<sup>16</sup> Voir les extraits législatifs pertinents en Annexe 2.

<sup>17</sup> Voir *ibid.*

d'autre exemple de jurisprudence sur cette question, les examinateurs principaux craignent que la Belgique ne soit pas toujours en capacité d'engager des poursuites lorsqu'un ressortissant belge corrompt un agent public à l'étranger. Ceci est d'autant plus significatif que la Belgique se limite à exécuter ses obligations en matière de coopération internationale sans pour autant ouvrir d'enquête pour corruption transnationale en Belgique alors même que des ressortissants belges sembleraient être impliqués (voir section 5.a sur les principes d'enquête et de poursuite et section 9.a sur l'entraide judiciaire.) L'article 10<sup>quater</sup> est également le fondement de la compétence de la Belgique pour poursuivre les sociétés mères pour les actes de leurs filiales étrangères, ce qui pose la question de la capacité de la Belgique à exercer sa compétence lorsque le pays étranger ne connaît pas la responsabilité des personnes morales (voir section 2.a).

23. En outre, lors de la visite sur place de Phase 3, les représentants de la police fédérale n'avaient pas connaissance de l'application extraterritoriale de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Interrogés sur la compétence des autorités belges à poursuivre une personne physique ou morale belge ayant versé des pots-de-vin à un agent public étranger, ces représentants ont affirmé qu'il était indispensable d'établir un lien territorial avec la Belgique ; à leur connaissance, seule l'infraction de pédophilie pourrait être poursuivie du fait de la nationalité belge de son auteur, sans exigence de lien de territorialité. En revanche, les procureurs et juges du siège rencontrés lors de la visite sur place, ainsi que les avocats du secteur privé, semblaient au fait de la compétence extraterritoriale belge en matière de corruption transnationale, y compris de ses modalités de fonctionnement différentes en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 10<sup>quater</sup> du CIC.

#### **Commentaire**

*Les examinateurs principaux notent avec satisfaction les clarifications apportées par la Belgique concernant la notion de personne privée chargée de mission de service public. Ils considèrent que ces explications lèvent les interrogations qui pouvaient subsister concernant la conformité avec l'Article 1 de la Convention.*

*En revanche, les examinateurs principaux notent que la compétence fondée sur la nationalité belge ne s'exerce pas selon les mêmes principes selon l'organisation à laquelle appartient l'agent public étranger corrompu. Ils considèrent que cette distinction fondée sur la personnalité passive du corrompu pourrait rendre difficile la mise en œuvre de l'Article 4.2 de la Convention. Ils craignent que le critère de double incrimination imposé par l'article 10<sup>quater</sup> §2 du CIC ne complique la tâche des autorités en charge des poursuites dans les cas de corruption transnationale, qui semblent déjà peu enclines à se saisir d'affaires de corruption transnationale lorsque les faits ont été commis à l'étranger. En conséquence, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de Travail opère un suivi de la mise en œuvre de la compétence extraterritoriale de la Belgique en matière de corruption transnationale, et notamment l'application de la distinction fondée sur l'origine de l'agent public étranger corrompu. Les examinateurs principaux recommandent en outre que la Belgique sensibilise au plus vite la police fédérale belge, notamment au sein de l'Office Central de Répression de la Corruption, à l'existence de la compétence extraterritoriale de la loi belge en matière de corruption transnationale.*

## **2. Responsabilité des personnes morales**

24. Les lacunes identifiées dans le régime de responsabilité pénale des personnes morales dans l'évaluation de Phase 2 de la Belgique demeurent, malgré les tentatives du gouvernement belge de les rectifier. En particulier, des problèmes persistent au sujet du mode d'imputation de la responsabilité de la personne morale ainsi que du lien nécessaire avec la personne physique. Une question non soulevée dans le rapport de Phase 2 concerne l'exonération du régime de responsabilité de certaines personnes morales de droit public.

25. Le droit belge en matière de responsabilité des personnes morales n'a pas été modifié depuis la Phase 2, malgré la recommandation 4(d) du Groupe de travail de clarifier le mode d'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction de corruption transnationale, recommandation considérée comme non mise en œuvre au moment du suivi écrit en 2008.<sup>18</sup> Les autorités belges ont indiqué l'existence de propositions de loi déposées par les parlementaires du Sénat<sup>19</sup> et de la Chambre des Députés<sup>20</sup> visant à modifier l'article 5 du Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales.<sup>21</sup> Les deux propositions visent l'élimination du décumul de la responsabilité des personnes physiques et morales à l'alinéa 2 de l'article 5 du CP, et la modification du régime d'exonération de la responsabilité des personnes morales de droit public à l'alinéa 4 de l'article 5 du CP. Ces projets ne résolvent pas la question du mode d'imputation soulevée par le GTC lors de la Phase 2. Les autorités belges rencontrées lors de la visite sur place ne savaient pas laquelle de ces deux propositions était prioritaire, ni le calendrier précis pour l'adoption de l'une ou l'autre d'entre elles. Il n'existe pas, par ailleurs, d'initiative gouvernementale visant à adresser la recommandation 4(d).

26. La Belgique a fourni quatre décisions judiciaires<sup>22</sup> concernant des personnes morales tenues responsables pénalement de faits de corruption (privée et publique domestique) et d'infractions comptables. Une de ces décisions de première instance, *l'Affaire #1 - Affaire UE des subventions sur les céréales*, a été confirmée en appel le 6 mai 2013, après la visite sur place. Une cinquième décision concerne une personne morale acquittée en appel par la Cour d'appel d'Anvers.<sup>23</sup> Enfin, des personnes morales ont été acquittées en première instance dans une sixième et septième affaire, en cours d'appel au moment de la Phase 3.<sup>24</sup>

**a. Règles et principes de responsabilité**

(i) *Le lien avec l'objet, les intérêts ou le compte de la société en question*

27. Afin d'engager la responsabilité pénale d'une personne morale pour des actes de corruption, il faut prouver, par des « faits concrets », que ces actes ont été commis pour son compte. L'étendue du lien requis entre l'acte corrupteur et le profit ou l'intérêt de la société n'est pas claire. Seule une décision (*Affaire #1*) fait référence à cet élément de l'infraction, mais ne l'examine pas en détail, constatant que « les éléments concrets du dossier répressif démontrent que [les actes] ont été commis pour son compte ».

<sup>18</sup> Voir la recommandation 4(d) et l'évaluation de sa mise en œuvre par le GTC en 2008 en Annexe 1 ; [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§123, 178 ; [Rapport de suivi de Phase 2](#), §§5, 7.

<sup>19</sup> Document 5 – 1258/1, Sénat de Belgique, Session de 2011-12, Proposition de loi modifiant le Code pénal pour ce qui concerne la responsabilité pénale de certaines personnes morales de droit public : [www.senate.be/www/?MIval=/index\\_senate&MENUID=22105&LANG=fr](http://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22105&LANG=fr).

<sup>20</sup> Document 2147, Chambre des représentants de Belgique, 13 avril 2012, Proposition de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales : [www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2147/53K2147001.pdf](http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2147/53K2147001.pdf).

<sup>21</sup> Voir l'article 5 du CP en Annexe 2.

<sup>22</sup> *Décision #1 – Affaire des écrans de trams* (corruption privée active; 2009/1615 du 9/4/2009) ; *Décision #2 – Affaire des marchés de fournitures et services* (corruption privée active) ; *Décision #3 – Affaire des dépannages de la police* (corruption privée active/faux) ; *Affaire #1 – Affaire UE des subventions sur les céréales*.

<sup>23</sup> *Décision #4 Affaire de dépannages de la police* (corruption domestique active/faux)

<sup>24</sup> *Décision #5 – Affaire des contrats de bail* (corruption privée active et passive/faux) ; *Décision #6 – Affaire des fausses factures de l'armée* (faux).



(ii) *Lien avec la responsabilité pénale des personnes physiques*

28. L'article 5 du CP n'établit pas une responsabilité autonome explicite des personnes morales. L'alinéa 2 de l'article 5 envisage plutôt la possibilité d'un décumul des responsabilités des personnes physiques et morales. Dans le cas où la responsabilité d'une société est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, « *seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée* ». La construction de cette phrase laisse ouverte la possibilité de l'exonération d'une société de sa responsabilité pénale lorsqu'elle réussit à démontrer qu'une personne physique identifiée « *a commis la faute la plus grave* ». Lors des discussions sur place, les parquetiers ont constaté que, dans la pratique, ils poursuivent la personne physique comme auteur, et la personne morale comme co-auteur. Par ailleurs, les autorités belges ont affirmé à plusieurs reprises que cet alinéa ne s'appliquerait qu'aux délits non-intentionnels. Pourtant, dans la *Décision #6 – Affaire des fausses factures de l'armée*, le tribunal a estimé que la faute la plus grave n'incombait pas aux trois personnes morales prévenues, en conséquence de quoi celles-ci ont été acquittées. Comme constaté ci-dessus, les propositions de loi actuellement devant le Parlement belge reconnaissent les problèmes posés par ce décumul, qui crée un concours de responsabilités entre les personnes morales et les personnes physiques, et visent en conséquence à l'éliminer en abrogeant l'alinéa 2 de l'article 5. Il reste à voir si, et dans quelle forme, un amendement pourrait être adopté. Par ailleurs, la question du mode d'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction demeure, même si cet alinéa venait à être supprimé (voir section (iii) ci-dessous).

29. En outre, l'article 5 prévoit que, « *si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable* », ce qui suggère là encore une causalité entre la responsabilité de la société et de l'individu. Dans chacune des décisions fournies par la Belgique en matière de responsabilité de personnes morales pour des infractions de corruption, plusieurs personnes physiques ont été poursuivies aux côtés de la personne morale. Dans la *Décision #3 – Affaire des dépannages de la police*, la personne morale (condamnée à une amende de EUR 11 000 en première instance) a été entièrement acquittée par décision de la Cour d'appel d'Anvers, parce qu'elle avait été poursuivie « *uniquement pour les actes ou le défaut d'agir de la personne physique* ». <sup>25</sup> Ce cas semble exemplifier le problème du concours des responsabilités dans le cadre juridique actuel de la responsabilité pénale des personnes morales en Belgique.

(iii) *L'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction*

30. Le rapport de Phase 2 aborde la problématique de l'imputation de la responsabilité des personnes morales, en constatant que l'incertitude autour du critère de l'élément intentionnel de la loi semble freiner son application. L'article 5 ne fait pas référence aux personnes physiques ou organes institutionnels qui peuvent déclencher la responsabilité de la société. L'évaluation de Phase 2 cite les travaux préparatoires qui semblent suggérer une méthode d'imputation uniforme basée sur l'intention des « *instances dirigeantes* ». <sup>26</sup> L'absence de définition de celles-ci rend possible de nombreuses interprétations. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la Belgique de clarifier, dans le cadre d'un projet de loi en cours d'élaboration à l'époque, le mode d'imputation de l'élément moral pour l'infraction intentionnelle de corruption transnationale afin de faciliter les poursuites (recommandation 4d). Lors du rapport de suivi écrit de Phase 2, adopté en janvier 2008, les autorités belges avaient présenté un projet de loi visant à réformer la responsabilité pénale des personnes morales qui devait apaiser les inquiétudes exprimées par le

<sup>25</sup> Cour d'appel d'Anvers.

<sup>26</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§128-131.

Groupe de travail dans la recommandation 4d.<sup>27</sup> Dans l'attente de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le Groupe avait considéré que cette recommandation n'était pas mise en œuvre.

31. Depuis le suivi écrit de Phase 2, et selon les réponses de la Belgique au questionnaire de Phase 3, le projet de loi aurait disparu suite à la chute du Gouvernement belge en 2010. Les autorités belges constatent qu'il reste donc de la responsabilité du juge de se référer au droit commun pour établir le mode d'imputation de l'élément intentionnel. *L'Affaire #1 – Affaire UE des subventions sur les céréales* traite de la question de l'imputation de la responsabilité pénale d'une société française et d'une société néerlandaise. Concernant la société française, le tribunal a retenu sa responsabilité du fait que « les pratiques de corruption et de violation du secret professionnel furent instaurées par le plus haut échelon de commandement ». En revanche, en ce qui concerne la société néerlandaise, le tribunal a analysé de façon détaillée le comportement de la personne physique prévenue et « la question de savoir si le comportement de cette dernière pouvait être considéré comme l'expression de celui de la société qui l'employait et si sa volonté se confondait avec la sienne. » Par ailleurs, selon les réponses de la Belgique au questionnaire de Phase 3, en se référant au droit commun, « il [le juge] se basera notamment sur l'attitude des organes de droit ou de fait. La responsabilité de la personne morale peut toutefois ressortir de faits commis par des préposés ou mandataires dès lors que ceux-ci ont consenti à la commission de l'infraction dans le cadre d'une politique générale de l'entreprise ou de son acquiescement tacite certain ». Cette interprétation de l'article 5 du CP soulève des questions quant à la pratique en accord avec l'Annexe I(B) de la Recommandation de 2009 qui recommande une séparation entre la responsabilité de la personne physique et morale. De plus, l'Annexe I(B) recommande une approche flexible concernant l'imputation de la responsabilité à la personne morale qui doit couvrir des situations où une personne au plus haut niveau de l'entreprise offre le pot-de-vin ou autorise son offre, ou s'abstient d'empêcher une telle offre y compris en s'abstenant de mettre en œuvre un programme de conformité. Hormis les propositions de loi déposées auprès du Sénat et de la Chambre des représentants par des parlementaires belges mentionnées ci-dessus, il n'existe pas à l'heure actuelle d'initiative gouvernementale visant à poursuivre le processus de réforme du cadre de la responsabilité pénale des personnes morales engagé en 2008.

(iv) *La compétence à l'égard des personnes morales, notamment pour les actes des filiales*

32. L'Article 1 de la Convention impose aux pays-membres de s'assurer qu'une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée, pour offrir, promettre ou octroyer en son nom un pot-de-vin à un agent public étranger. Le rapport de Phase 2 notait que la responsabilité de la société mère en cas de délit de corruption commis à l'étranger par sa filiale ne pourrait être invoquée qu'au titre des règles classiques de la participation criminelle, et qu'une société mère n'était pas responsable en tant que telle des actes de ses filiales.<sup>28</sup> Pourtant, dans ses réponses aux questionnaires de Phase 3, la Belgique affirme pouvoir exercer sa compétence dès lors qu'une personne morale a participé à une infraction dont au moins un élément constitutif est réalisé sur le territoire belge, « notamment [s'il s'agit] d'un acte de participation à une association de malfaiteurs ». La Belgique n'a fourni qu'un exemple de condamnation d'une société mère pour les actes de ses filiales. Il s'agit de *l'Affaire #1 – Affaire UE des subventions sur les céréales*, où la société mère française a été condamnée en vertu de l'article 5 du CP pour les actes de sa filiale en Belgique. La filiale de la société française condamnée n'a en revanche pas été sanctionnée. Lors de la visite sur place, les autorités belges ont indiqué que la compétence de poursuivre les sociétés mères pour les actes de leurs filiales étrangères dépend surtout de l'article 10 *quater* et non de l'article 5 du CP. Le critère de la double incrimination dans l'article

<sup>27</sup> « Approuvé en Conseil des Ministres du 31 mars 2006, l'avant-projet de loi de réparation a été soumis à l'avis du Conseil d'État, lequel s'est prononcé à deux reprises : le 17 mai et le 6 juin, après modification de l'avant-projet. Le projet de loi a été déposé au Parlement fédéral le 19 février 2007 ». [Rapport de suivi de Phase 2](#), p. 33.

<sup>28</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §. 132.

10<sup>quater</sup> § 2 pourrait poser problème vis-à-vis de la compétence sur les filiales siégeant dans certains pays n'ayant pas de responsabilité pénale des personnes morales ou de certains pays ayant opté pour une responsabilité administrative ou civile des personnes morales (voir section 1.b. ci-dessus sur la compétence extraterritoriale).

(v) *L'exonération de responsabilité pénale en faveur de certaines personnes morales de droit public*

33. Le dernier alinéa de l'article 5 du CP exonère certaines catégories de personnes morales de la responsabilité pénale, un principe que la Cour constitutionnelle a confirmé dans un arrêt du 10 juillet 2002. Quant à savoir quelles entreprises publiques belges tombent sous le champ de cette exonération, les autorités belges font référence à une liste non-exhaustive de personnes morales de droit public au niveau fédéral reprise dans l'article 1, 3°, de la loi du 22 juillet 2003 et fournie suite à la visite sur place. Pour la plupart, cette liste inclut des agences chargées de la distribution et de la gestion des finances publiques, telles que les assurances, les pensions et la sécurité sociale, et qui ne seraient que peu probablement impliquées dans des transactions commerciales internationales. Les sociétés privées de droit public, telles que Belgacom, une grande entreprise belge dans le secteur de la télécommunication, pourraient donc être tenues responsables pénalement en cas d'infractions de corruption transnationale commises dans leur intérêt. Comme noté plus haut dans la section A.4. concernant la situation économique belge, des entreprises publiques existent également à l'échelon régional en Belgique et sont actives dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, y compris sur les marchés internationaux. Après la visite sur place, la Belgique a fourni un seul exemple de la mise en œuvre de la responsabilité pénale des entreprises régionales, qui ne concerne pas l'infraction de corruption transnationale.<sup>29</sup> Les examinateurs n'ont pas reçu de copie de cette décision et ils ne sont pas certains de l'existence de condamnation de personnes morales de droit public en application de l'article 5 du CP à ce jour.

**b. *L'application de la responsabilité pénale des personnes morales dans la pratique***

34. Au moment de la Phase 2, à l'exception de deux dossiers mineurs de corruption domestique et de recel, aucune condamnation de personnes morales pour infraction de corruption n'avait été prononcée. En ce qui concerne l'application de l'article 5 aux infractions du Code pénal autres que la corruption, le rapport de Phase 2 notait que de nombreux jugements avaient été prononcés concernant principalement des infractions non-intentionnelles relevant de la législation sociale et environnementale. La Belgique indique toutefois qu'il est difficile de fournir des informations sur les condamnations de personnes morales en application de l'article 5 du CP en l'absence d'un casier judiciaire central des personnes morales, déjà envisagé au moment de la Phase 2, mais toujours à l'état de projet au moment de la Phase 3. Néanmoins, les autorités belges ont fourni sept décisions judiciaires concernant divers faits de corruption publique et privée, ainsi que des infractions comptables. Aucune décision ne concerne des faits de corruption transnationale commis par des personnes morales belges. Le niveau des sanctions imposées dans ces cas est traité dans les sections 3 et 4 ci-dessous sur les sanctions et la confiscation. Par ailleurs, des personnes morales belges font l'objet d'enquêtes et, dans certains cas, de poursuites, pour des faits de corruption transnationale dans cinq affaires actuellement en cours.<sup>30</sup>

35. Dans l'*Affaire #1 - Affaire UE des subventions sur les céréales* les autorités belges n'ont pas poursuivi la filiale, active en Belgique, de la société française impliquée dans cette affaire « à raison de

<sup>29</sup> La RTBF (Radio Télévision Belge Francophone) a été condamnée en 2010 en appel, à un euro d'amende symbolique, pour « manque d'objectivité et atteinte à l'honneur ».

<sup>30</sup> *Affaire #2 – Affaire UE des opérations immobilières ; Affaire #3 – Affaire UE des cabinets de consultants ; Affaire #5 – Affaire UE des marchés informatiques.* Pour une description détaillée de ces cas, voir la section A.6 ci-dessus sur les cas de corruption transnationale impliquant des personnes morales ou physiques belges.

l'absence d'intérêt que cela pouvait représenter ». Tout en félicitant la Belgique pour cette première condamnation des personnes morales (étrangères) pour l'infraction de la corruption transnationale, les examinateurs regrettent que les autorités judiciaires n'aient pas poursuivi ladite filiale impliquée dans cette affaire. Par ailleurs, une troisième société a été acquittée de l'infraction de prévention d'association de malfaiteurs en raison du fait que ce type d'infraction ne s'applique pas aux personnes morales. Selon la décision de la Cour d'appel de Bruxelles, suivant une jurisprudence constante de la Cour de cassation, cette infraction requiert une association de personnes physiques. Les examinateurs s'inquiètent que cette tendance juridique puisse empêcher les poursuites efficaces des personnes morales lors des accords ou des complots des groupes commerciaux ou entre plusieurs sociétés séparées de corrompre les agents publics étrangers.

### *c. Application de la transaction pénale aux personnes morales*

36. En vertu de l'article 216*bis* du CIC, le Ministère public belge a la possibilité de proposer une transaction pénale, y compris dans les dossiers de corruption. La Circulaire COL 6/2012 du 30/05/2012 du Collège des procureurs-généraux sur la transaction pénale élargie précise que l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle est applicable tant aux personnes physiques que morales.<sup>31</sup> Elle précise également que, si la transaction pénale est proposée à une personne morale, elle s'y rapporte exclusivement et ne porte pas atteinte à l'action publique à l'égard des personnes physiques impliquées (et vice-versa). En ce qui concerne les peines disponibles dans le cadre de la transaction pénale, la Circulaire précise que les peines spécifiques aux personnes morales prévues aux articles 7*bis* et 41*bis* du CP s'appliquent dans le cadre d'une transaction pénale. La transaction pénale n'étant pas considérée comme une condamnation, elle ne sera pas inscrite au casier judiciaire des personnes morales (si un tel casier est éventuellement créé, voir ci-dessous la section 3 sur les sanctions). La Belgique ne disposant pas de statistiques sur la transaction pénale au moment de la Phase 3, il n'est pas possible d'analyser l'utilisation de la transaction pénale appliquée aux personnes morales (voir également ci-dessous section 5.c. sur la transaction pénale).

#### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux notent que le droit belge en matière de responsabilité des personnes morales n'a pas été modifié depuis la Phase 2, malgré la recommandation 4(d) du Groupe de travail de clarifier le mode d'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction de corruption transnationale. Ils notent en outre qu'un projet de loi du gouvernement qui proposait des modifications en ce sens a disparu suite à la chute du gouvernement belge en 2010, et qu'aucune des deux propositions de loi plus récemment introduites au Parlement belge visant à modifier le cadre juridique pour la responsabilité pénale des personnes morales, ne vise à rectifier ce problème. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Belgique prenne les mesures nécessaires pour mettre le cadre juridique de responsabilité pénale des personnes morales en conformité avec la Convention et la Recommandation de 2009, et ainsi mettre en œuvre la recommandation déjà formulée en Phase 2.*

*En ce qui concerne le décumul des responsabilités entre la personne physique et la personne morale, constatant que la jurisprudence démontre que ce principe pose un vrai problème dans la pratique avec comme résultat l'acquittement des personnes morales, les examinateurs recommandent à la Belgique d'éliminer cet élément de la responsabilité pénale des personnes morales.*

<sup>31</sup> Circulaire Commune No 6/2012 du 30/05/2012 du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs-généraux près les Cours d'appel, à la page 8 (voir : <http://static.tijd.be/pdf/afkopen.pdf>). OBJET : Application de l'article 216*bis* C.i. cr., spécialement en ce qui concerne l'extension de l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent (EEAPS).

*Enfin, les examinateurs principaux relèvent que le régime de responsabilité pénale des personnes morales ne couvre pas certaines personnes morales de droit public. Les examinateurs s'inquiètent notamment d'une exonération potentielle des entreprises publiques locales actives sur les marchés internationaux. Ils recommandent que le Groupe de travail suive l'application de l'article 5 du CP aux entreprises publiques en Belgique, au niveau fédéral et local, afin de s'assurer que cette exclusion n'empêche pas une pleine et entière application de la Convention.*

### 3. Sanctions

37. Le droit belge en matière de sanctions, notamment de confiscation et de sanctions administratives ou civiles, n'a pas été modifié depuis la Phase 2. Les sanctions pécuniaires pour l'infraction de corruption transnationale restent peu élevées, notamment concernant les personnes morales. En ce qui concerne les peines complémentaires, l'absence de base de données centralisée pour exclure des marchés publics les sociétés condamnées pour des actes de corruption transnationale belge s'écarte des standards de l'OCDE et du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

#### a. Peines d'emprisonnement et d'amendes

38. Les peines qui s'appliquent à l'infraction de corruption sont détaillées aux articles 247 à 249 du CP pour les personnes physiques, et dans les articles 7bis et 41bis du CP pour les personnes morales.<sup>32</sup> La somme de l'amende est déterminée en Belgique par l'application de l'article 1 de la loi du 5 mars 1952, modifiée par la loi du 7 février 2003 (après l'introduction de l'euro), qui majore les sommes prévues dans la loi de 50 décimes.<sup>33</sup>

##### (i) Personnes physiques

39. Les peines applicables aux personnes physiques condamnées pour corruption transnationale en vertu des articles 246§2 et 250 du CP varient substantiellement selon la nature de l'acte commis et l'agent public étranger destinataire du pot-de-vin. Même si les dispositions pertinentes en droit belge envisagent des peines cumulatives (amende et emprisonnement), dans la pratique la fixation des peines peut prendre la forme soit de peines alternatives, soit de peines cumulatives. À titre d'exemple, dans la *Décision #2 – Affaire des marchés de fournitures et services*, le tribunal a condamné chacun des prévenus à une amende de EUR 27 500 ou trois mois d'emprisonnement subsidiaire. Dans la *Décision #4 Affaire de dépannages de la police*, le tribunal a en revanche confirmé la peine imposée à l'individu prévenu en première instance de six mois d'emprisonnement à titre principal et d'une amende de EUR 500. Lors de la visite sur place, les autorités belges ont indiqué que c'est le juge qui use de son pouvoir d'individualisation pour choisir entre sanctions cumulatives ou alternatives.

40. Mises à part celles concernant la corruption d'autorités judiciaires et la corruption d'un agent public pour qu'il ou elle accomplisse un délit ou un crime, les peines d'emprisonnement (maximum 3 ans) et les amendes (maximum EUR 300 000) pour corruption active d'agents publics sont relativement peu élevées, en particulier pour des cadres supérieurs de grandes sociétés, et se situent dans le bas de l'échelle des peines d'amendes en vigueur pour les personnes physiques dans les pays Parties à la Convention. Dans

<sup>32</sup> Voir Annexe 3 pour un tableau de sanctions pénales applicables à l'infraction d'agents publics étrangers reproduit du Rapport de la Phase 2 sur la Belgique.

<sup>33</sup> Ces coefficients multiplicateurs sont régulièrement mis à jour, et donc les montants des amendes changent selon la date des faits en question, comme suivant : pour les faits commis à partir du 01/01/1995, 1990 décimes (soit par 200 pour le montant en francs belges) ; 01/01/2002, après l'introduction de l'euro, 40 décimes (soit par 5) ; 01/03/2004, 45 décimes (soit par 5,5) ; 01/01/2012, 50 décimes (soit par 6).

la seule affaire de corruption transnationale conclue à ce jour en Belgique la peine maximum imposée à une personne physique est une peine d'emprisonnement de 18 mois avec sursis et une amende de EUR 7 500 alors que le montant des pots-de-vin dans cette affaire s'élevait à environ EUR 850 000. La question du caractère efficace, proportionné et dissuasif de ces sanctions, prescrit par l'Article 3 de la Convention, se pose dès lors sérieusement.

(ii) *Personnes morales*

41. Les personnes morales sont passibles d'une amende maximum de EUR 6.6m (pour la corruption d'autorités judiciaires et la corruption d'un agent public pour qu'il ou elle accomplisse un délit ou un crime), à une amende minimum de EUR 180 000 (pour corruption d'un agent public en général, plus fréquemment impliquée dans les transactions commerciales internationales). Dans la seule affaire de corruption transnationale conclue à ce jour en Belgique, *l'Affaire #1 - Affaire UE des subventions sur les céréales*, les deux sociétés ont été condamnées à une amende de EUR 500 000 chacune, alors que le montant maximum pouvant être imposé dans cette affaire était de EUR 5.5m (coefficient de 40 décimes au moment des faits). Le montant imposé semble d'autant plus dérisoire que le montant des pots-de-vin dans cette affaire était estimé par la cour dans la décision à EUR 850 000, et le montant total des avantages pour les entreprises concernées s'élevait à EUR 22 millions environ. L'application des sanctions pécuniaires contre les personnes morales dans la pratique ne semble être ni efficace, ni proportionnée, ni dissuasive dans le contexte de transactions commerciales internationales valant potentiellement plusieurs millions, voire milliards, d'euros. Dans le cadre de ce type de marché, de telles sanctions peuvent facilement être provisionnées à titre de risque et ne sont absolument pas en rapport avec les bénéfices réalisés ou attendus.

**b. Peines complémentaires**

(i) *Personnes physiques*

42. Aux peines de prison et aux amendes applicables aux individus, le tribunal a la faculté d'ajouter des peines complémentaires telles que la déchéance de certains droits civils, en vertu des articles 31 à 34 du CP. Une interdiction d'exercer une activité professionnelle pour une période d'un minimum de trois ans et d'un maximum de dix ans peut également être prononcée par le juge à charge d'une personne condamnée du chef de corruption (arrêté royal No. 22 du 24 octobre 1934). Les examinateurs principaux n'ont pas eu l'occasion de consulter ce texte en raison de sa transmission tardive. Dans la pratique, les tribunaux ont eu recours à la sanction d'une interdiction professionnelle de dix ans dans deux affaires de corruption (non transnationale).<sup>34</sup>

(ii) *Personnes morales*

43. En vertu de l'article 7bis du CP, les personnes morales pourraient aussi encourir des peines complémentaires aux amendes, telles que la confiscation (voir section 4 ci-dessous), la dissolution (article 35 du CP), l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, la fermeture d'un ou plusieurs établissements (article 47 du CP) et la publication ou la diffusion de la décision (article 37bis du CP). Afin de garantir la continuité du service public, certaines peines accessoires ne s'appliquent pas aux entreprises publiques et aux entreprises chargées d'une mission de service public. Lors de la visite sur place, la Belgique a confirmé qu'il n'existe pas d'exemple de l'application de ces peines complémentaires en pratique.

---

<sup>34</sup> *Décision #1 – Affaire des écrans de trams ; Décision #3 – Affaire des dépannages de la police.*

*(iii) Exclusion des marchés publics*

44. En ce qui concerne l'exclusion des marchés publics, le rapport de Phase 2 notait la possibilité d'exclure les entreprises dont il est établi qu'elles ont commis ou ont été mêlées à des actes de corruption, en vertu de la loi du 10 février 1999 modifiant la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément des entrepreneurs de travaux. En 2004, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la Directive 2004/18/CE qui exige l'exclusion de la participation à un marché public de tout candidat ou soumissionnaire ayant fait l'objet d'une condamnation de corruption prononcée par un jugement définitif. En réponse, la Belgique a introduit l'article 20 de la loi du 15 juin 2006 (modifiée en 2011) relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services qui prévoit l'exclusion des candidats et des soumissionnaires ayant fait l'objet d'une condamnation de corruption.

45. Depuis, le GTC a adopté la Recommandation de 2009 qui recommande que la suspension de l'accès aux marchés publics des entreprises convaincues de corruption d'agents publics étrangers en violation de leur loi nationale soit permise par les lois et réglementations. Une loi de 2011 modifiant la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, en son article 20, autorise le Roi à déroger à l'exclusion des marchés publics, en cas de condamnation du chef de corruption, « *pour des petits marchés inférieurs à un montant qu'il fixe* ». En conséquence, le cadre juridique en Belgique pour l'exclusion des marchés publics ne serait pas en conformité totale avec les standards de la Recommandation de 2009 de l'OCDE.

46. Même si le cadre juridique était conforme, les problèmes identifiés en Phase 2 demeurent dans la pratique : en l'absence d'un casier judiciaire central des personnes morales, la mise en œuvre d'un cadre d'exclusion des marchés publics serait impossible. La Belgique a fourni à l'équipe d'évaluation une copie du projet de loi élaboré par le SPF Justice visant à créer un Casier judiciaire central des personnes morales. Le projet prévoit que toute décision rendue en matière pénale à l'encontre d'une personne physique ou d'une personne morale, serait enregistrée dans le Casier judiciaire central. Les services visés aux articles 593 et 594 du CIC auraient accès au Casier. Cependant, les autorités chargées de l'octroi et de la gestion des marchés publics belges ne figurent pas dans cette liste, ce qui soulève de nouveau la question de l'exclusion en pratique des personnes morales condamnées des marchés publics si les autorités responsables n'ont pas accès au Casier. D'après les représentants du SPF Justice rencontrés lors de la visite sur place, une étude de faisabilité de ce projet de loi est actuellement en cours. Le calendrier prévu pour l'introduction au Parlement du projet de loi et son éventuelle adoption n'est pas connu du SPF justice. (Voir également section 11 ci-dessous sur les possibilités pour certaines agences belges de refuser des soutiens publics aux entreprises condamnées.)

*c. Fixation des peines par les juges*

47. Le rapport de Phase 2 note quatre facteurs essentiels qui interviennent dans la détermination de la peine en matière de corruption d'agents publics étrangers : la gravité des faits, le passé judiciaire, la longueur de la procédure et la contrainte exercée par l'agent public étranger.<sup>35</sup>

*(i) La suspension, le sursis et la probation*

48. L'article 1 de la loi du 29 juin 1964 permet au juge de personnaliser la peine en accordant au coupable le bénéfice d'une suspension simple ou probatoire, d'un sursis simple ou probatoire ou de la probation. La Belgique constate dans ses réponses au questionnaire de Phase 3 que « l'absence de prononcé ou d'exécution d'une sanction ressort soit de l'application de la loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation qui est applicable pour toutes les infractions ». Selon les statistiques

<sup>35</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §136.

fournies par les autorités belges, la majorité des condamnations pour corruption entre 2005 et 2012 étaient des condamnations avec sursis simple ou probatoire (42% du nombre total des dossiers de corruption) et une suspension simple a été accordée dans 17,27% des dossiers de corruption. Tout en soulignant qu'une condamnation avec sursis reste une déclaration de culpabilité et donc une sanction, les autorités rencontrées lors de la visite sur place ont confirmé qu'il n'existe pas de règle générale dans ce domaine. Au moment de la rédaction de ce rapport, une Circulaire était en préparation mais le calendrier précis de son adoption n'était pas connu.

(ii) *Délai raisonnable*

49. La Belgique cite un autre facteur important dans la détermination des peines : la possibilité, dans le cadre de l'article 21<sup>ter</sup> du CIC, de (a) prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité<sup>36</sup> ou (b) prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi si la durée de la poursuite en question dépasse le délai raisonnable.<sup>37</sup> La notion de délai raisonnable n'est pas définie dans la loi belge. Les autorités belges font valoir néanmoins qu'elle peut être définie en référence à la jurisprudence belge et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Étant donné les délais très longs pour mener des enquêtes approfondies, suivi de délais très longs pour la fixation de la date d'audience, puis pour attendre le jugement, liés au manque de moyens et de ressources, ainsi que ceux associés à l'obtention de l'entraide judiciaire, la prise en compte de ces délais dans la fixation des peines est inquiétante. En outre, selon les statistiques fournies par la Belgique sur les dossiers de corruption transnationale, le motif principal de classement sans suite des dossiers de corruption par le Ministère public est le dépassement du délai raisonnable (voir également section 5.b.(iii) ci-dessous).

(iii) *Contrainte exercée par l'agent public étranger*

50. L'équipe d'évaluation de Phase 2 s'était également inquiétée du témoignage d'un magistrat du siège qui indiquait tenir compte de la contrainte exercée par un fonctionnaire étranger comme facteur atténuant. Suite aux inquiétudes sur la possible prise en compte de cette contrainte, les examinateurs, lors de l'évaluation de Phase 2, ont recommandé l'élaboration d'une Circulaire de rappel du texte de l'infraction de corruption transnationale, de son étendue, et sur l'importance de requérir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives dans ces affaires. Aucune Circulaire n'a été élaborée à ce sujet. Depuis, le Groupe de travail a adopté la Recommandation de 2009 qui prévoit explicitement dans son Annexe I(A) que « *L'Article 1 de la Convention anticorruption de l'OCDE devrait être mise en œuvre de façon à ne pas prévoir de moyen de défense ou d'exception lorsque l'agent public étranger sollicite un pot-de-vin* ». Lors de la visite sur place les autorités belges ont indiqué que les juges peuvent prendre en compte, au cas par cas, la contrainte exercée par le fonctionnaire étranger afin de fixer la peine.

**d. Peines prononcées par les tribunaux**

(i) *Personnes physiques*

51. Dans l'*Affaire #1 – Affaire UE des subventions sur les céréales*, trois personnes physiques ont été condamnées pour corruption transnationale à des peines d'emprisonnement comprises entre 12 et 18 mois avec sursis et des amendes allant de EUR 2 500 à 7 500. Un seul exemple n'étant pas suffisant afin d'analyser la pratique des tribunaux belges en matière de criminalité économique, l'équipe d'évaluation a demandé des statistiques sur les sanctions imposées pour corruption domestique. Les statistiques belges ne permettent pas de différencier corruption active d'agent public belge et d'agent public étranger. Selon la

<sup>36</sup> Si le juge prononce la condamnation par simple déclaration de culpabilité, l'inculpé est condamné aux frais et, s'il y a lieu, aux restitutions. La confiscation spéciale est prononcée.

<sup>37</sup> Voir l'article 21<sup>ter</sup> du Titre préliminaire du CIC en Annexe 2.



Belgique 14 personnes ont été condamnées pour corruption active en 2006, 8 en 2007, 13 en 2008, 7 en 2009 et 33 en 2010. Si l'on constate une augmentation marquée en 2010, il n'existe pas de données sur les deux dernières années. Par ailleurs, en l'absence des chiffres sur les montants des pots-de-vin en question et les sanctions imposées, il est impossible de dire si l'approche dans la pratique est conforme au standard de la Convention qui demande des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

(ii) *Personnes morales*

52. Dans l'*Affaire #1 – Affaire UE des subventions sur les céréales mentionnée ci-dessus*, deux personnes morales non-belges ont été condamnées à une amende de EUR 500 000 chacune pour corruption transnationale. Les pots-de-vin dans cette affaire étaient estimés par la cour dans la décision à EUR 850 000, et le montant total des avantages pour les entreprises concernées s'élevait à EUR 22 millions environ. En ce qui concerne les sanctions prononcées à l'encontre de personnes morales dans des affaires de corruption domestique, la Belgique a fourni sept décisions judiciaires impliquant des personnes morales (voir section 2 ci-dessus sur les personnes morales). Dans la *Décision #1 – Affaire des écrans de trams*, deux sociétés ont été condamnées à une amende de EUR 27 500 pour corruption privée active et passive alors que le montant des pots-de-vin en question était de EUR 76 004,14. Dans la *Décision #2 – Affaire des marchés de fournitures et services*, concernant également de la corruption privée, la société s'est vue accorder une suspension simple du prononcé de la condamnation durant trois ans ; deux personnes physiques liées à la société corruptrice ont été condamnées à une amende de EUR 27 500 ou 3 mois d'emprisonnement subsidiaire avec un sursis de 3 ans, ainsi que la confiscation par équivalent de la valeur des biens constituant les instruments des pots-de-vin. Dans la décision rendue dans cette affaire, le tribunal note que, suite à la transaction affectée par la corruption, le chiffre d'affaires de la personne morale a augmenté entre 2004 et 2006 d'environ EUR 500 000. Toutefois aucune confiscation du produit de l'infraction n'a été prononcée. Dans la *Décision #4 – Affaire des dépannages de la police*, la personne physique a reçu une amende de EUR 2 750 et une peine de 6 mois d'emprisonnement suspendue pendant 3 ans pour corruption d'agents de police – l'infraction de corruption censée entraîner l'application des sanctions les plus sévères. La société en question a été condamnée en première instance à une amende de EUR 11 000 avec suspension de 3 ans, condamnation renversée en appel où la société a été acquittée. Les pots-de-vin dans cette affaire s'élevaient à EUR 85 854. Aucune peine complémentaire n'a été imposée contre les personnes morales dans ces trois cas, et les sanctions imposées aux sociétés en question paraissent dérisoires par rapport aux montants des pots-de-vin en cause.

*Commentaire*

*Les examinateurs principaux s'inquiètent qu'en général les peines qui s'appliquent à l'infraction de corruption transnationale en Belgique se trouvent en bas de l'échelle des pays du Groupe de travail, et considèrent dès lors que celles-ci ne sont pas efficaces, proportionnées et dissuasives. L'application des sanctions pécuniaires contre les personnes physiques (EUR 2 500 à 7 500) et morales (EUR 500 000) dans la seule condamnation pour corruption transnationale rendue en Belgique à ce jour ne semble être ni efficace, ni proportionnée, ni dissuasive dans le contexte d'une transaction commerciale internationale dépassant 22 millions d'euros. En outre, les sanctions complémentaires qui pourraient avoir un effet plus dissuasif, telles que l'exclusion des marchés publics, semblent difficilement applicables dans la pratique en l'absence de l'accès effectif des services chargés de l'octroi et de la gestion des marchés publics belges aux condamnations des personnes morales. Les examinateurs recommandent donc à la Belgique d'augmenter le niveau des sanctions applicables aux personnes physiques, et surtout aux personnes morales pour des actes de corruption d'agent public étranger dans des transactions commerciales internationales, afin que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à l'Article 3 de la Convention. En outre, les examinateurs principaux recommandent aux autorités belges de mener à bien au plus vite ses projets actuels en vue de mettre en place un casier judiciaire des personnes*

*morales et de le rendre accessible aux autorités chargées de l'octroi et de la gestion des marchés publics belges.*

*Les examinateurs principaux s'inquiètent également de l'imposition quasi-systématique dans la pratique de peines avec sursis dans les cas de corruption, ceci affectant le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions. Ils sont également préoccupés par la prise en compte lors de la fixation des peines dans les affaires de corruption transnationale de facteurs tels que le dépassement du « délai raisonnable », plus court que le délai de prescription, ainsi que la contrainte exercée par l'agent public étranger. Ils recommandent à la Belgique de promouvoir un choix de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives dans l'élaboration de la Circulaire sur ce point, et de mener des efforts de sensibilisation des parquetiers et des magistrats du siège.*

#### **4. Confiscation du pot-de-vin et du produit de la corruption**

53. Le cadre juridique pour la confiscation en Belgique n'a pas changé depuis la Phase 2.<sup>38</sup> Si les dispositions juridiques semblent conformes aux standards de la Convention, elles ne sont pas mises en œuvre de manière satisfaisante dans la pratique.

##### **a. Cadre juridique**

54. Les articles 42 et 43 du CP prévoient la confiscation obligatoire de l'instrument et des produits des crimes et délits en droit belge (y compris pour la corruption transnationale). La confiscation de valeurs équivalentes est prévue à l'article 43*bis* du CP. L'application extraterritoriale des ordres de confiscation spéciale est visée à l'article 43*ter* du CP. Une confiscation élargie des avantages patrimoniaux est possible à compter de la reconnaissance de la culpabilité de la personne en question pour des infractions particulières (y compris la corruption). La confiscation du produit ou des avantages patrimoniaux transférés à un tiers est possible en application d'un arrêt de la Cour de cassation datant du 29 mai 2001. La confiscation est également possible dans le cadre de la transaction pénale au titre de l'article 216*bis* du CP. La Circulaire des procureurs-généraux sur l'application de cet article, note que « *la possibilité est donnée au magistrat du ministère public d'inclure dans sa proposition tant les objets, déjà saisis ou non, qui sont susceptibles de confiscation obligatoire ou facultative, que les avantages patrimoniaux résultant de l'infraction* ». <sup>39</sup> Les parquetiers rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué que, dans ce contexte, il s'agit plutôt de la « remise volontaire » de ce qui aurait été confisqué s'il n'y avait pas eu de transaction.

##### **b. Confiscation dans la pratique**

55. Selon les réponses belges aux questionnaires de Phase 3, l'Organe central pour la saisie et la confiscation (l'OCSC) n'a effectué aucune saisie ou confiscation en matière de corruption transnationale. Dans la plupart des cas, l'expérience belge en matière de confiscation de l'instrument et des produits de la corruption se concentre du côté passif, et sur les biens de l'agent public corrompu. À titre d'exemple, dans l'*Affaire #1– Affaire UE des subventions sur les céréales*, une confiscation par équivalent a été effectuée suite à une étude comptable. Dans ce cas, les avantages octroyés n'étaient pas constitués de biens ou de sommes d'argent mais de divers avantages en nature. Dans cette affaire, la Cour d'appel a prononcé la confiscation spéciale sous les articles 42 et 43 du CP de EUR 99 819,13, EUR 39 892 et de EUR 403 144,68 à l'encontre du fonctionnaire corrompu. Toutefois, l'arrêt ne précise pas s'il s'agit de la

<sup>38</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §134.

<sup>39</sup> Circulaire commune No 6/2012 du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs-généraux près les Cours d'appel, à la page 15.

confiscation liée à l'infraction de corruption transnationale, l'affaire portant sur plusieurs infractions du CP.

56. Dans leurs réponses au questionnaire de Phase 3, les autorités belges constatent la nécessité d'une enquête financière spécifique et d'une expertise dans les cas impliquant une quantification du produit de la corruption. Dans la *Décision #2 – Affaire des marchés de fournitures et services*, le tribunal a ordonné uniquement la confiscation par équivalent des biens ayant constitué l'instrument de la corruption. En revanche, malgré une référence à l'augmentation d'environ EUR 500 000 du chiffre d'affaire de la personne morale corruptrice suite aux avantages obtenus grâce au versement des pots-de-vin, le tribunal n'a pas ordonné la confiscation de cette somme, autrement dit le produit de l'infraction de corruption active.

#### **c. *Coopération internationale en matière de confiscation***

57. La loi du 20 mai 1997 vise la confiscation des produits du crime suite aux demandes des pays non-membres de l'UE. Néanmoins, en vertu de l'article 2, l'exécution de la demande de confiscation est subordonnée à l'existence d'un traité conclu entre la Belgique et l'État requérant sur la base de la réciprocité. La loi du 5 août 2006 intègre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les pays-membres de l'UE en droit belge. En l'absence de chiffres sur les saisies et confiscations effectuées par les autorités judiciaires belges dans des affaires de corruption transnationale suite aux demandes d'autres pays, il n'est pas possible d'évaluer la mise en œuvre de ce cadre de coopération en matière de confiscation.

#### **d. *Sensibilisation***

58. Selon les parquetiers qui ont assisté à la visite sur place, une journée de sensibilisation abordant l'importance de la confiscation a été organisée en novembre 2011 lors d'une formation des magistrats du parquet et du siège, des juges d'instruction et des policiers sur la corruption. Cette initiative de sensibilisation n'a pas été répétée depuis et ne fait pas partie du programme de formation continue des autorités judiciaires. Néanmoins, les autorités belges ont indiqué lors de la visite sur place que ces instructions devraient être reprises prochainement dans une Circulaire du Collège des procureurs-généraux à l'intention des magistrats du Ministère public.

#### ***Commentaire***

*Les examinateurs regrettent de ne pas avoir eu l'opportunité d'examiner des statistiques sur la confiscation de l'instrument et du produit des infractions de corruption dans la pratique. En conséquence, ils recommandent que les autorités belges maintiennent de telles statistiques afin de permettre une évaluation plus approfondie de l'efficacité du système de confiscation en Belgique. Les examinateurs soulignent l'importance de la confiscation dans les affaires de corruption transnationale chaque fois que cela est possible, particulièrement dans un contexte belge où les sanctions pénales ne sont pas efficaces, proportionnées et dissuasives. Ils recommandent donc à la Belgique de faire plein usage des mesures de confiscation disponibles dans la loi en s'assurant que les autorités répressives et les procureurs considèrent systématiquement la confiscation de l'instrument et des produits de la corruption d'agents publics étrangers.*

*Malgré les efforts préliminaires de sensibilisation des autorités judiciaires sur la saisie et la confiscation, il reste un important travail de formation à faire auprès de l'ensemble des magistrats du parquet et du siège pour améliorer la mise en œuvre de la saisie et de la confiscation, en particulier du produit de l'infraction de corruption active d'agent public étranger. Les examinateurs recommandent que la Belgique poursuive ses initiatives visant à*

*former davantage les autorités judiciaires dans ce domaine, y compris par la rédaction d'une Circulaire.*

## **5. Enquêtes et poursuites concernant l'infraction de corruption transnationale**

59. En Belgique, les enquêtes et poursuites pour corruption transnationale sont généralement du ressort des autorités fédérales, bien que le parquet et la police judiciaire fédérale de Bruxelles gèrent également un certain nombre de dossiers de corruption transnationale. Les moyens d'enquête disponibles dans le cadre du Code d'instruction criminelle incluent un large éventail d'outils, tous disponibles pour les enquêtes de corruption transnationale. Qui plus est, les autorités répressives travaillent en toute indépendance et les décisions en matière d'enquêtes et de poursuites ne sont pas sujettes aux considérations proscrites par l'Article 5 de la Convention, comme confirmés par les panélistes lors des discussions sur place.

60. Les difficultés importantes rencontrées par les autorités répressives dans leurs enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale ne proviennent donc pas du cadre juridique, mais des problèmes sérieux de ressources et de priorité accordées à la lutte contre la corruption. En effet, malgré l'accroissement du nombre d'affaires qui lui sont confiées, notamment du fait de la responsabilité des autorités belges en matière d'affaires de fraudes à l'UE, les ressources des autorités en charge des enquêtes et poursuites de corruption transnationale continuent de se réduire. Ce manque de priorité se reflète également dans le nouveau Plan National de Sécurité 2012-2015 approuvé par le Conseil des ministres belge, qui omet la corruption de la liste des phénomènes de criminalité prioritaires, malgré les protestations de la police et des magistrats, et alors même qu'elle était incluse dans les Plans précédents de 2008-2011 et 2004-2007 (voir section 10.a. ci-dessous). Le manque de ressources impacte fortement la durée des enquêtes, des poursuites, et même des jugements, avec souvent pour résultats le classement sans suite des dossiers, ou des décisions constatant le dépassement du délai raisonnable, voire de non-lieu ou d'acquiescement en raison de la prescription de l'action publique. La priorité est clairement accordée aux affaires confiées par l'OLAF, qui mène lui-même ses enquêtes et instruit en partie les dossiers avant de les confier aux autorités répressives belges, celles-ci adoptant une approche très peu proactive concernant les dossiers de corruption transnationale provenant d'autres sources.

### **a. Capacités institutionnelles pour les enquêtes et poursuites de corruption transnationale**

#### *(i) La police*

61. Comme expliqué plus en détail dans le rapport de Phase 2, la police fédérale mène les enquêtes en matière de corruption transnationale sous la direction du parquet ou d'un juge d'instruction.<sup>40</sup> En matière de corruption, c'est essentiellement l'Office Central de Répression de la Corruption (OCRC), au sein de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la police fédérale, qui a vocation à assister le parquet et le juge d'instruction, dans les affaires de corruption, y compris de corruption transnationale. Sur le plan local, ce rôle est dévolu aux 27 services judiciaires d'arrondissement rattachés à la police fédérale et dont les plus grands disposent d'enquêteurs fédéraux spécialisés affectés au sein de petites unités anti-corruption ou de sections financières. Les magistrats du parquet et à l'instruction sont libres de choisir quel service de police effectuera leurs investigations.<sup>41</sup> Néanmoins, en pratique, le parquet comme les magistrats instructeurs s'appuient généralement sur l'OCRC, qui dispose des personnes les mieux formées et bénéficie de l'appui logistique des collègues spécialisés en criminalité financière. Les

<sup>40</sup> Voir notamment la référence à l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant la compétence de la police judiciaire fédérale, et, plus généralement le [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§ 74-79 pour des informations plus détaillées sur le rôle de la police belge en matière de corruption.

<sup>41</sup> Articles 28<sup>ter</sup>, 48<sup>duodecies</sup> et 56, al. 2, du CIC.

discussions lors de la visite sur place ont confirmé que la plupart des cas de corruption transnationale sont traités, au niveau policier, par l'OCRC (*Affaires 2, 3, 4 et 5* mentionnées à la section A.6. ci-dessus sur les affaires de corruption transnationale). Pour les affaires de corruption transnationale où l'OCRC n'est pas en charge, c'est en général la police judiciaire fédérale de Bruxelles qui gère les affaires restantes (*Affaires 1, 6, 9 et 10*), dans une section qui gère quasi-exclusivement des affaires de criminalité économique et financière.

62. La grande sollicitation de l'OCRC par les parquets locaux et les magistrats instructeurs a d'ailleurs conduit l'Office à établir une procédure d'acceptation des dossiers sur la base de critères fixés par la circulaire de mars 2002 du Collège des Procureurs généraux, la surcharge de travail ne permettant pas de traiter tous les dossiers.<sup>42</sup> Lorsque l'OCRC n'est pas saisi ou ne peut prendre en charge certains dossiers, l'enquête est alors du ressort des services judiciaires d'arrondissement. Néanmoins, dans les cas où l'OCRC refuse de prendre un dossier en raison de sa charge de travail, il se propose souvent en appui du service judiciaire d'arrondissement qui récupère l'affaire.<sup>43</sup>

63. Les réponses au questionnaire de Phase 3 dénoncent un manque flagrant de ressources humaines et matérielles au sein des autorités répressives belges, y compris de l'OCRC, maintes fois souligné lors des discussions sur place avec les représentants de la police, du parquet, des juges du siège, mais également de la société civile et des avocats privés. L'OCRC est non seulement en charge des dossiers complexes de corruption transnationale, mais également de tous les dossiers concernant les affaires de corruption européennes, portant sur des faits de fraude et corruption au sein des instances européennes, essentiellement apportés par l'OLAF (voir section (iii) ci-dessous sur les affaires OLAF). Cette dernière catégorie de dossiers n'ayant pas été prévue lors de la détermination du cadre organique de l'OCRC, les représentants de l'OCRC indiquent que ceci représente d'ores et déjà un manque de 10 à 15% de ressources. En outre, ceux-ci expliquent que les effectifs de l'OCRC sont en chute constante, passant de 120 enquêteurs en 2001 à moins de 60 prévus fin 2013, et une cinquantaine en 2014. L'OCRC tempère son propos en indiquant que ce manque de ressources humaines laisse essentiellement en souffrance les dossiers de corruption domestique. Néanmoins, il n'est pas sans effet sur les délais d'enquête et le dépassement du « délai raisonnable » (voir discussion ci-après), même dans les affaires de corruption transnationale.

64. Outre les chiffres préoccupants, l'évolution des procédures de recrutement risque également, selon les représentants des autorités répressives, d'avoir un fort impact sur l'expertise disponible au sein de l'OCRC. En effet, le nouveau système de recrutement mis en place depuis 2001 ne permet plus de recruter certains spécialistes à un grade et à un niveau de rémunération suffisamment intéressant pour attirer ces professionnels (comme, par exemple, des ingénieurs spécialisés ou des experts en marchés publics). Avec le départ progressif à la retraite des spécialistes déjà engagés avant la réforme de 2001, il en résulte un appauvrissement de l'expertise technique disponible au sein de l'OCRC.

65. Enfin, les représentants des services de police expliquent que les moyens matériels disponibles sont également insuffisants. Le matériel informatique manque, et le budget est également trop limité pour permettre un nombre suffisant de missions à l'étranger, pourtant souvent nécessaires dans le cadre de commissions rogatoires internationales, fréquentes en matière de corruption transnationale. L'OCRC considère que ce budget réduit rend l'exécution des enquêtes plus difficiles, les résultats parfois incomplets

<sup>42</sup> Les critères fixés par la Circulaire de 2002 sont la complexité de l'enquête qui peut se déduire de trois groupes de critères non cumulatifs : la nature du ou des faits qui font l'objet de l'enquête (ampleur, répercussion) ; la nature des devoirs d'enquête spécialisés (enquêtes de patrimoine, portant sur des personnes bénéficiant d'une immunité ou nécessitant des techniques particulières de recherche) ; la dispersion géographique des devoirs d'enquête spécialisés.

<sup>43</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), § 78.

pèsent sur la qualité de l'enquête et sur les chances d'aboutir à une condamnation. Il pèse également sur la capacité du personnel à pouvoir s'engager dans des actions de formation continue.

(ii) *Les procureurs*

66. En Belgique, la poursuite pénale d'infractions liées à la délinquance économique et financière, dont la corruption transnationale, est principalement de la compétence des 27 parquets d'instance au niveau des arrondissements judiciaires (procureurs du Roi) et des 5 parquets généraux (procureurs généraux) près les Cours d'appel. Toutefois, suite à la création d'un parquet fédéral en 1998, une compétence concurrente lui a été attribuée notamment en matière d'infractions concernant plusieurs ressorts ou ayant une dimension internationale.<sup>44</sup> Cette disposition couvre donc potentiellement l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et ses infractions connexes.

67. En ce qui concerne la coordination entre les parquets locaux et le procureur fédéral, les procureurs des parquets locaux et généraux doivent alerter le procureur fédéral de toute infraction entrant potentiellement dans le champ de compétence de ce dernier, y compris donc la corruption transnationale.<sup>45</sup> Le procureur fédéral détermine alors qui, du procureur du Roi, du procureur général ou de lui-même, exerce l'action publique.<sup>46</sup> Dans la pratique, la plupart des affaires de corruption transnationale sont traitées par le parquet fédéral (*Affaires 1 à 5* – voir section A.6. ci-dessus sur les affaires de corruption transnationale), le parquet du Procureur du Roi de Bruxelles et en degré d'appel, le parquet général près la Cour d'appel de Bruxelles prenant en général en charge les affaires de corruption transnationale non traitées par le parquet fédéral (*Affaires 7, 9 et 10*).

68. Le GTC dans son rapport de Phase 2 notait déjà la tension entre la charge de travail et les moyens mis à disposition.<sup>47</sup> La situation ne semblait guère s'être améliorée au moment de la visite de Phase 3. Les représentants du parquet fédéral ainsi que du parquet général près la Cour d'appel de Bruxelles notent ainsi que la localisation des institutions européennes en Belgique et la compétence des autorités belges en matière de fraudes liées aux intérêts de l'UE accroît significativement la charge de travail des parquets, comme de la police. Malgré ceci, le cadre du parquet général près la Cour d'appel de Bruxelles est resté le même de 1997 à fin 2012 où deux substituts du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles ont été nommés sur la base de l'article 18 de la Loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice (*Moniteur belge*, 31 décembre 2012). Les examinateurs principaux n'ont pas eu l'occasion de consulter ce texte en raison de sa transmission tardive. Cependant, le nombre des attributions du parquet et les dossiers qui en découlent ne cessent d'augmenter. Qui plus est, le cadre du parquet du Procureur du Roi de Bruxelles n'est plus complet depuis de nombreuses années, avec un nombre élevé de magistrats manquant en permanence (20 à 30%). Conséquence de cette situation, un arbitrage s'effectue nécessairement entre les dossiers. Les parquetiers rapportent qu'entre la moitié et les deux tiers de l'ensemble des affaires – toutes infractions confondues – entrant au parquet font l'objet d'un classement sans suite.

<sup>44</sup> Article 144ter §1, al. 3 du Code judiciaire.

<sup>45</sup> Ibid. §2.

<sup>46</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§ 65-66 pour des informations plus détaillées sur la structure du parquet.

<sup>47</sup> Voir *ibid.*, §§ 70-73.

(iii) *La compétence du parquet fédéral belge dans les affaires européennes à l'origine d'une dénonciation de l'OLAF*

69. En vertu de l'article 144bis §2,2° et 144 quater du Code judiciaire, le Procureur fédéral est chargé de coordonner l'action publique et d'assurer la coopération internationale. En conséquence, la notification des faits constitutifs de fraude aux intérêts de l'Union européenne est adressée par l'OLAF au parquet fédéral. La compétence du parquet fédéral belge dans les affaires provenant de l'OLAF est détaillée dans une Circulaire du Collège des Procureurs généraux.<sup>48</sup> Selon les autorités belges, cette Circulaire organise en Belgique le traitement des plaintes que l'OLAF décide d'introduire en Belgique (une charge qui est, selon elles, assez lourde) en offrant à l'institution européenne un « guichet » unique et des services organisés et formés à la matière, lui évitant de parcourir les arrondissements du pays. Selon cette Circulaire, le parquet fédéral reçoit notification des faits constitutifs de fraude aux intérêts de l'UE de l'OLAF. Une copie des demandes de l'OLAF est également adressée pour information au magistrat d'assistance en matière financière, économique et fiscale. Ce partage de compétences entre l'OLAF et la Belgique s'explique par la localisation du siège de la Communauté européenne en Belgique.

70. Dans le dossier qu'elle transmet aux autorités belges, l'OLAF précise les faits exposés, accompagnés d'une analyse juridique et d'une caractérisation provisoire des infractions. Le procureur fédéral décide alors soit (a) d'exercer lui-même l'action publique ; soit (b) de ne pas exercer l'action publique ou de rapporter sa décision ; ou soit (c) de déléguer sa compétence ou d'opérer le détachement d'un magistrat du parquet fédéral au parquet local. L'OLAF doit alors être informé du nom du titulaire du dossier par le parquet fédéral.<sup>49</sup> Lors de la visite sur place, les parquetiers ont fait référence à une note de fonction de 2011 du parquet fédéral qui précise que ce dernier est en charge des enquêtes OLAF et ne redistribue plus aux parquets locaux (bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas reçu copie de cette note).

71. Malgré l'ampleur de cette mission, unique dans un pays-membre du Groupe de travail, ni le parquet fédéral, ni l'OCRC, qui lui vient généralement en soutien dans ces affaires, ne se sont vus dotés de ressources humaines ou financières particulières pour tenir compte de ce travail supplémentaire. Les réponses belges au questionnaire de la Phase 3 donnent également l'exemple de l'arrondissement de Mons, où un seul magistrat instructeur sur quatre accepte de prendre en charge des dossiers OLAF, et constatent qu'il « *paraît noyé par le volume des enquêtes qui lui sont confiées* ». En outre, les autorités judiciaires belges ainsi que les agents de l'OLAF présents à la visite sur place ont noté que la Belgique doit prendre en charge les frais liés à l'entraide judiciaire dans les dossiers concernant la corruption des fonctionnaires européens aux représentations permanentes de l'UE dans les pays hors de l'Europe, ce qui représente une part non négligeable de son budget.<sup>50</sup>

72. Les agents de l'OLAF rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué qu'en moyenne dix dossiers par an sont transmis aux autorités belges, toutes infractions confondues, et que peu de ces dossiers impliquent des ressortissants ou sociétés belges. Les discussions avec les représentants du parquet fédéral confirment que la plupart des dossiers de corruption traités par le parquet belge sont bien de nature transnationale, impliquant des fonctionnaires européens et des personnes physiques ou morales de différents pays (hors Belgique). À ce jour, sur la totalité des affaires de corruption transnationale transmises par l'OLAF, une seule affaire, *l'Affaire #1 - Affaire UE des subventions sur les céréales*, a abouti à une condamnation, confirmée en appel le 6 mai 2013. Cette affaire impliquait un ressortissant belge et la filiale, active en Belgique, d'une société française. Cependant, comme noté ci-dessus, ladite

<sup>48</sup> Circulaire n° COL 9/2003 du collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel.

<sup>49</sup> Voir *ibid.*, p. 4.

<sup>50</sup> Voir *ibid.*, p.37.

filiale impliquée dans cette affaire n'a pas fait partie des prévenus. Cette absence de poursuite se justifiant selon les autorités belges par le manque de ressources.

(iv) *Les juges*

73. Il n'existe pas de bureau spécialisé dans l'instruction des dossiers de corruption. Il n'existe pas non plus de magistrats d'instruction fédéraux qui viendraient compléter la structure fédérale mise en place en matière de police et de parquet. Les compétences en matière de poursuite et d'instructions de la corruption transnationale s'acquièrent donc au fur et à mesure des dossiers traités par ces magistrats. Les réponses belges au questionnaire de Phase 3 indiquent que quelques formations sur la corruption ont été présentées à des juges d'instruction.

74. Dès la Phase 2, le manque de ressources des cabinets d'instruction belges était souligné, ainsi que les conséquences sur le temps mis à traiter certaines affaires, le délai de prescription expirant dans certaines affaires de corruption.<sup>51</sup> Depuis lors, la situation ne s'est guère améliorée selon les procureurs et juge d'instruction rencontrés lors de la visite sur place. Ainsi, seuls 4 magistrats d'instruction financiers (sur 22) sont actuellement affectés au parquet de Bruxelles, mais doivent également instruire des dossiers de droit commun pendant un minimum de 18 jours par an.

75. Concernant les juges du siège, la Chambre correctionnelle financière du tribunal de première instance de Bruxelles reçoit l'essentiel des affaires de corruption transnationale. Seuls quatre magistrats (sur dix prévus au cadre) sont affectés à cette Chambre qui traite l'ensemble des affaires de criminalité économique et financière de Bruxelles. Selon les panélistes, représentant les autorités répressives aussi bien que le secteur privé, rencontrés lors de la visite sur place, ces ressources sont très largement insuffisantes pour gérer l'ensemble des dossiers. Les juridictions sont engorgées et les délais d'attente pour fixation d'attente s'allongent continuellement. Il est à noter que l'administration de la justice dite « de droit commun » fonctionne quant à elle très bien, selon les panélistes. En revanche, il est fréquent, en matière économique et financière, y compris en matière de corruption transnationale, qu'un délai de quatre à cinq ans s'écoule entre le bouclage du dossier et l'audience devant la Chambre correctionnelle.<sup>52</sup> Ceci a plusieurs conséquences :

- L'action publique se trouve fréquemment prescrite du fait de la surcharge et de l'engorgement de l'institution judiciaire dans son ensemble, notamment parce que ni le jugement en première instance, ni l'appel ne suspendent l'écoulement du délai de prescription (voir section d. ci-dessous sur le délai de prescription) ;
- Le dépassement du « délai raisonnable » implique une réduction de la peine, voire une simple déclaration de culpabilité, non assortie de sanctions (voir section 3 ci-dessus). Qui plus est, le parquet classe sans suite en opportunité, également en raison du dépassement du « délai raisonnable » ;
- Les délais de jugement trop longs affaiblissent également l'action du Ministère public : en effet, lorsque quatre à cinq ans s'écoulent entre la clôture de l'enquête et le jugement de l'affaire, il est

---

<sup>51</sup> Voir *ibid.*, §§ 80-86.

<sup>52</sup> La Belgique explique que ce délai est dû à la phase dite « règlement de la procédure » où, lorsqu'une instruction judiciaire a été requise, la juridiction d'instruction est obligée de statuer sur l'existence des charges suffisantes pour justifier un renvoi devant le tribunal correctionnel. Durant cette procédure des mesures d'instruction complémentaires peuvent encore être sollicités, tant par les parties civiles que par les inculpés et les personnes visées au réquisitoire, ce qui nécessite la rédaction d'un nouveau réquisitoire par le Ministère public et un nouvel examen de l'affaire par la juridiction d'instruction. Cette phase peut durer plusieurs mois voire plusieurs années.



fréquent que les procureurs ayant suivi le dossier soient partis. Dans les affaires de criminalité économique et financière, y compris de corruption transnationale, il est difficile pour leurs successeurs, eux-mêmes surchargés, de reprendre avec succès ces dossiers complexes ;

- Enfin, l'engorgement des tribunaux empêche les juges de suivre les formations qu'ils estiment eux-mêmes nécessaires. À cet égard, les juges rencontrés lors de la visite sur place indiquent que les formations disponibles en matière économique et financière sont rares, mais que, en tout état de cause, leur charge de travail les empêche de s'y rendre.

(v) *Indépendance et facteurs interdits par l'Article 5*

76. Comme en Phase 2, les procureurs et juges du siège rencontrés lors de la visite sur place de Phase 3 ont souligné les larges garanties constitutionnelles et légales dont ils jouissent afin d'assurer l'indépendance de la justice contre toute velléité d'ingérence ou de pression, et ont confirmé n'avoir subi, en pratique, aucune influence dans le cadre des affaires de corruption transnationale en cours ou achevées. Les facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention ne sont pas admis en Belgique. Le Ministre de la Justice a néanmoins la possibilité d'ordonner l'exercice des poursuites qui auraient été estimées inopportunes par le parquet (pouvoir d'injonction positive du ministre) et d'imposer des directives de politique criminelle.<sup>53</sup> En application de l'article 143<sup>quater</sup> du Code judiciaire, le Ministre de la Justice « arrête les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux ». Ce Collège est formé de l'ensemble des procureurs généraux près les cours d'appel.

*Commentaire*

*Les examinateurs principaux s'inquiètent sérieusement du manque flagrant de ressources des autorités belges en charge des enquêtes, poursuites et jugements des affaires de corruption transnationale, et des répercussions graves concernant la capacité à ouvrir des enquêtes dans ce contexte, la longueur des procédures, la prescription de l'action publique, et le dépassement rapide du délai raisonnable. En outre, ils regrettent que le mandat du parquet fédéral dans les affaires émanant de l'OLAF ne soit pas accompagné de ressources humaines et financières supplémentaires. Ils constatent que cette mission particulière, ainsi que la charge de travail en résultant, nuit à la capacité du parquet fédéral d'enquêter et de poursuivre les autres affaires de corruption d'agents publics étrangers. Les examinateurs principaux recommandent donc à la Belgique de faire en sorte de toute urgence que des moyens adéquats humains et matériels soient mis à la disposition des autorités répressives et judiciaires afin qu'elles puissent efficacement enquêter, poursuivre et juger les affaires de corruption transnationale.*

*Enfin, les examinateurs principaux recommandent que la Belgique développe des formations à l'intention de ses autorités en charge des enquêtes, poursuites et jugements concernant les aspects spécifiques de la corruption transnationale.*

**b. Principes d'enquêtes et de poursuites**

(i) *Ouverture des enquêtes de corruption transnationale*

77. Comme illustré par les procédures en cours en matière de corruption transnationale, la grande majorité des dossiers de corruption transnationale impliquant des corrupteurs actifs belges ont pour origine des dossiers transmis par l'OLAF. Comme expliqué ci-dessus, ceci résulte de l'accord passé entre l'UE et la Belgique, par lequel cette dernière s'est engagée à poursuivre les affaires de fraude portant atteinte aux

<sup>53</sup> Article 151 de la Constitution.

intérêts de l'UE. Outre cet accord formel, les discussions avec les représentants de la police et du parquet révèlent que ces affaires sont également relativement plus faciles à traiter dans un contexte global de ressources très limitées et de manque de priorité accordée à la lutte contre la criminalité économique et financière. Lors de la visite sur place, les représentants de l'OLAF ont indiqué que leurs dossiers arrivent au parquet belge dans un état déjà relativement abouti, du fait des enquêtes menées en amont par l'OLAF. En outre, l'OLAF continue à apporter son aide durant l'enquête des autorités belges, aide très appréciée au regard de la surcharge de travail dont souffrent les services de police. En revanche, les autorités belges ont souligné que le travail à effectuer suite à la transmission d'un dossier par l'OLAF est parfois très conséquent et que le rôle que joue l'OLAF une fois le dossier pris en charge par les autorités judiciaires belges est limité à l'intervention au rang d'expert dans une enquête en cours.

78. En tout cas, il est dès lors peu surprenant que ces dossiers OLAF prennent la priorité et que les autorités en charge des enquêtes et poursuites soient peu enclines à se saisir d'affaires de corruption transnationale émanant de sources moins solides et certainement moins « serviables ». Ainsi, lors de la visite sur place, deux affaires impliquant des allégations de corruption d'agents publics étrangers par des personnes belges ont été évoquées dans lesquelles la Belgique n'a pas ouvert d'enquêtes, et n'est même pas entrée en contact avec les pays où les faits de corruption passive étaient jugés, bien que certains de ces pays soient des Parties à la Convention. Les représentants du parquet ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas empiéter dans les affaires d'un autre pays, et que, en l'absence de dénonciations des autorités étrangères, ils n'entendaient pas se saisir de ces affaires sur seule base de rapports dans la presse. Une autre affaire impliquant une société belge dans une affaire de corruption transnationale d'un agent public d'un pays non-membre du Groupe de travail a été évoquée lors de la visite sur place. Les autorités belges n'avaient alors pas connaissance de celle-ci. Dans cette affaire, l'agent public a été condamné pour corruption passive en mai 2012 à une peine de 29 ans d'emprisonnement et à la confiscation de 31.9 million patacas (USD 3.99 million) et de ses parts dans la filiale de la société belge. Cette affaire fait actuellement l'objet d'une certaine couverture médiatique dans le pays d'origine de l'agent public, celui-ci étant impliqué dans de multiples affaires de corruption et le directeur exécutif de la société belge faisant actuellement l'objet d'un procès pour corruption et blanchiment d'argent dans cette affaire devant le Tribunal de première instance du pays en question (voir section 9.a sur l'entraide judiciaire).<sup>54</sup> Même si ces développements ont eu lieu après la visite sur place il est étonnant que les autorités belges n'en aient pas eu connaissance. Au-delà de l'absence totale de connaissance de cette affaire impliquant un ressortissant belge par les autorités belges, celle-ci met en lumière l'absence de signalement des faits de corruption transnationale par les ambassades et missions diplomatiques belges postées à l'étranger (voir Section 10.a(i) sur le rôle joué par les postes diplomatiques belges à l'étranger dans les signalements de faits de corruption transnationale impliquant des entreprises belges).

79. Plus étonnant est l'absence d'ouverture d'enquêtes dans le cas de certaines commissions rogatoires adressées à la Belgique. Les autorités belges évoquent ainsi, dans leurs réponses au questionnaire de Phase 3, trois demandes d'entraide judiciaire (deux en provenance de pays non Parties à la Convention, et une provenant d'un pays Partie) mentionnant expressément de possibles faits de corruption d'agents publics des pays requérants par des personnes belges. Si des réponses positives ont été apportées à ces demandes d'entraide, elles n'ont pour autant pas donné lieu à l'ouverture d'enquêtes en Belgique. Les autorités répressives expliquent que cela nécessiterait l'engagement de moyens trop importants dans des régions parfois trop éloignées, et dans des affaires trop compliquées. Après la visite sur place, les autorités

<sup>54</sup> Voir *Sessão acalorada em contradições* (en portugais) 27/06/2013, Tribunal de Macao (jtm.com.mo/local/sessao-acalorada-em-contradicoes); *À procura consultor da Waterleau* (en portugais) 02/07/2013, Tribunal de Macao (jtm.com.mo/local/a-procura-consultor-da-waterleau/), *Govt keeps Ao stake in Waterleau*, (<http://macaubusinessdaily.com/Politics/Govt-keeps-Ao-stake-Waterleau>) 03/07/2013; *Industrial park's sewage plant contract extended*, 27/08/2013 ([http://macaubusinessdaily.com/Politics/Industrial-park%E2%80%99s-sewage-plant-contract-extended](http://macaubusinessdaily.com/Politics/Industrial-park%E2%80%99s-sewage-plant-contract-extended;));

belges ont indiqué que la raison principale pour leur politique de non-ouverture d'enquêtes à partir des informations obtenues lors de l'entraide judiciaire passive est que « l'autorité judiciaire requérante est déjà en charge de l'ensemble de la problématique ». Ceci n'est pas forcément le cas notamment lorsqu'une demande d'entraide judiciaire a comme objectif de solliciter les preuves nécessaires dans le cadre une procédure pénale pour corruption passive d'un agent public dans le pays requérant, où le corrupteur actif ne fait pas objet de la procédure et est donc susceptible d'échapper à la justice. Par ailleurs, les autorités belges ont indiqué leur réticence à ouvrir une enquête parallèle en Belgique au motif qu'il existerait un risque de divulguer des informations confidentielles et d'interférer dans l'enquête en cours à l'étranger. Il est à noter que l'Article 4(3) de la Convention prévoit que lorsque plusieurs Parties ont compétence, elles se concertent, à la demande de l'une d'entre elles, afin de décider quelle est celle qui est la mieux à même d'exercer les poursuites. D'après les autorités belges, il faudrait que le pays requérant prenne l'initiative d'une telle concertation bilatérale ou multilatérale avant qu'elles considèrent l'ouverture d'une enquête supplémentaire en Belgique. Ce manque de prise d'initiative et d'esprit consultatif de la part des autorités belges dans le contexte de l'entraide judiciaire en matière de corruption soulève la question de la conformité de la pratique de la Belgique avec ses obligations au titre de la Convention OCDE (voir section 9.a sur l'entraide judiciaire).

(ii) *Techniques d'investigation*

80. Comme évoqué dans le rapport de Phase 2, un large éventail de techniques d'investigation est à la disposition des autorités en vertu du droit pénal belge.<sup>55</sup> Ce n'est donc pas le manque d'outils qui est cause dans la réussite ou l'échec des enquêtes de corruption transnationale, mais les moyens en ressources humaines et matérielles suffisantes pour pouvoir en faire usage.

81. En pratique, les autorités belges indiquent avoir eu recours à diverses méthodes d'investigation lors de ces enquêtes de corruption transnationale, y compris les perquisitions et saisies chez les personnes physiques et morales concernées, les mandats d'arrêt, l'observation des personnes suspectées, et l'interception de communications. L'obtention d'informations des banques et des autorités fiscales est également fréquente et ne semble pas poser problème.

(iii) *Discrétion des poursuites*

82. Quelles que soient les autorités de poursuite compétentes (parquet local ou fédéral), celles-ci agissent en application du principe de l'opportunité des poursuites.<sup>56</sup> L'absence d'auteurs connus, l'insuffisance des indices, mais aussi d'autres critères d'opportunité établis par les procureurs généraux de chaque ressort judiciaire par la voie de directives définissant les priorités de la poursuite peuvent tous motiver un classement sans suite. Il n'existe pas de possibilité pour les personnes ayant dénoncé des faits au procureur d'exercer un recours à l'encontre d'une décision de classement sans suite. Le pouvoir d'appréciation des procureurs connaît deux seules limites : la constitution de partie civile par la personne lésée qui permet à celle-ci de mettre elle-même l'action publique en mouvement (peu fréquente dans les affaires de corruption transnationale), ainsi que la possibilité pour le procureur général et le Ministre de la Justice d'enjoindre au parquet de poursuivre (voir section 5.b.v. ci-dessus).

83. Le parquet a donc toute latitude pour classer sans suite les affaires en opportunité, ce qu'il ne manque pas de faire fréquemment dans les dossiers de criminalité économique et financière. En effet, outre les deux affaires de corruption transnationale classées sans suite et mentionnées plus haut dans ce rapport, les réponses aux questionnaires de Phase 3 font état de nombreuses autres affaires, notamment de blanchiment avec infraction primaire soupçonnée de corruption (parfois passive), classées sans suite pour

<sup>55</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§ 87-90.

<sup>56</sup> Article 28quater, al. 1<sup>er</sup> du CIC.

« capacités d'enquêtes insuffisantes » ou « en raison de l'existence d'autres priorités en matière de politique de poursuites ». Ceci illustre encore une fois à quel point le manque de ressources humaines et matérielles pèse sur la capacité des autorités belges à poursuivre et sanctionner efficacement les affaires complexes de criminalité économique et financière, y compris de corruption transnationale.

84. Un certain nombre d'affaires sont également classées sans suite pour « dépassement du délai raisonnable ». Ce principe est en général également pris en compte au moment du prononcé de la sanction : en effet, l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du CIC prévoit que « Si la durée des poursuites pénales dépasse le délai raisonnable, le juge peut prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité ou prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi. » (Voir également section 3 ci-dessus.) Dans un certain nombre de cas, le parquet préempte donc la décision des juridictions de fond en estimant que le dépassement du délai raisonnable rend peu probable le succès de l'affaire en jugement. Il est là encore à noter que le dépassement du délai raisonnable est souvent le fait d'enquêtes et de délais d'attente à l'instruction trop longs causés par la surcharge de travail des autorités spécialisées en matière économique et financière.

#### **Commentaire**

*Les examinateurs principaux s'inquiètent sérieusement de l'attitude très passive des autorités répressives belges qui ne semblent prêtes à se saisir des dossiers de corruption transnationale que sur dénonciation formelle. Ils déplorent à ce titre, l'absence d'ouverture d'enquête dans plusieurs cas de corruption transnationale impliquant des sociétés et ressortissants belges. Ils recommandent donc que la Belgique adopte une approche plus proactive en collectant des informations de diverses sources afin d'améliorer la mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers impliquant des personnes physiques ou morales belges. Les examinateurs déplorent la politique des autorités belges de ne pas ouvrir des enquêtes suite aux informations provenant des demandes d'entraide judiciaire et sont fortement préoccupés par le fait que la Belgique ne fait pas pleinement usage de sa compétence en matière de lutte contre la corruption transnationale. En limitant son rôle au simple octroi de l'entraide judiciaire, sans jamais engager de poursuites pour des faits de corruption transnationale portés à sa connaissance, et ce alors qu'elle aurait également compétence sur ses ressortissants impliqués, la Belgique ne remplit pas ses obligations conventionnelles au titre de la Convention OCDE. Ils recommandent donc que les autorités belges enquêtent sur les informations de corruption transnationale révélées dans le contexte de la coopération internationale. Ils recommandent également que la Belgique prenne les mesures nécessaires pour faire de la corruption transnationale une priorité de sa politique criminelle.*

*Comme souligné plus haut, les examinateurs principaux s'inquiètent également des répercussions que font peser le manque de ressources sur la mise en œuvre effective et efficace de l'infraction de corruption transnationale. Ils encouragent la Belgique à faire en sorte que les affaires de corruption transnationale ne soient plus classées sans suite au seul motif de capacités d'enquête insuffisantes, de manque de priorité ou de dépassement du délai raisonnable lié à des délais trop longs d'enquête, d'instruction ou d'attente de jugement.*

#### **c. Transaction pénale**

85. Le Ministère public a également la prérogative de décider d'utiliser l'alternative à l'action publique que constitue la transaction pénale, prévue à l'article 216<sup>bis</sup> du CIC. Ce mécanisme de transaction pénale a été introduit en 1984 et a été élargi depuis la Phase 2. Il est désormais applicable à toute infraction dès lors que le procureur estime que le fait ne paraît pas être de nature à devoir être puni d'un emprisonnement correctionnel principal de plus de deux ans ou d'une peine plus lourde, et qu'il ne comporte pas d'atteinte grave à l'intégrité physique. Les autorités belges précisent que le procureur peut

faire cette estimation même à propos des infractions dont la peine maximale s'élève à 15 à 20 ans de réclusion, suivant l'application de l'article 80(3) du CP qui prévoit le remplacement des peines maximales de réclusion en cas de circonstances atténuantes. Ainsi les infractions de corruption transnationale pourraient faire l'objet d'une transaction pénale. La transaction pénale est applicable aux personnes physiques comme aux personnes morales. Si la confiscation n'est, *stricto sensu*, pas autorisée dans le cadre de la transaction pénale, le parquet peut néanmoins exiger la « remise volontaire » des biens ou équivalents financiers qui auraient pu être confisqués en l'absence de transaction.

86. Sur le plan procédural, le parquet peut proposer une transaction pénale à tout moment de la procédure tant qu'une décision définitive n'est pas intervenue, y compris en cas de pourvoi en cassation et lorsque le juge d'instruction est déjà saisi du dossier. Quant à la fixation des peines sous cette procédure, le critère n'est pas la peine fixée par la loi, mais la peine que le juge serait amené à imposer s'il devait prononcer une condamnation pour les faits commis, en tenant compte des circonstances atténuantes ou du dépassement du délai raisonnable, le cas échéant. Le juge d'instruction a la possibilité de remettre au parquet un avis qui ne lie pas ce dernier, afin d'informer celui-ci au sujet de l'état de l'enquête en cours. Le juge d'instruction ne peut en aucun cas s'exprimer au sujet de l'opportunité, ou non, des poursuites pénales ou d'une transaction. La transaction pénale n'est pas publiée, ne constitue pas une peine et ne figure pas au casier judiciaire.

87. Le Collège des procureurs généraux a publié en 2012 une circulaire concernant l'utilisation de l'article 216bis.<sup>57</sup> Celle-ci offre une analyse de texte des différents alinéas de l'article 216bis. Elle clarifie notamment que la transaction pénale s'applique aux personnes physiques comme aux personnes morales. Concernant les infractions économiques et financières, la Circulaire indique qu'« en principe, toutes les infractions économiques, financières et fiscales peuvent entrer dans le champ d'application de l'article 216bis », mais que « l'accord préalable du procureur général territorialement compétent est requis, tant pour la proposition que pour la conclusion finale d'une [transaction pénale] en application de l'article 216bis, § 2 ». Une copie de la décision judiciaire qui constate l'extinction de l'action publique doit par ailleurs être transmise au procureur général. En revanche, la Circulaire n'offre pas de directive plus précise sur les circonstances dans lesquelles il peut être utile d'avoir recours, ou non, à la transaction pénale. Chaque parquet semble donc fonctionner selon ses propres principes ; ainsi un représentant du parquet général de Liège rencontré lors de la visite sur place expliquait que, dans sa juridiction, la transaction pénale n'était pas proposée à une personne déjà condamnée. La Circulaire devrait être revue en 2014, une fois quelque recul pris sur l'application en pratique de la transaction pénale élargie.

88. Les autorités belges rencontrées lors de la Phase 2 indiquaient une utilisation marginale de la transaction pénale dans la pratique, particulièrement en matière économique et financière. L'absence de statistiques sur l'utilisation des transactions pénales par type d'infraction jusqu'à présent ne permet pas une analyse précise des évolutions concernant le recours à cette procédure. Néanmoins, l'impression laissée lors de la Phase 2 s'est confirmée lors des discussions de Phase 3, les représentants du parquet expliquant n'y avoir que peu recours. Le mécanisme exigerait lui aussi du temps et ne serait donc pas forcément considéré comme avantageux par rapport aux procédures « classiques », bien que les parquetiers reconnaissent avoir parfois recours à la transaction pénale pour sauver des dossiers de la prescription ou du dépassement du délai raisonnable. Des avocats interviewés lors de la visite sur place ont ainsi expliqué que les entreprises belges adoptaient plutôt une approche « jusqu'au boutiste », préférant aller jusqu'à l'audience.

89. Si l'absence de statistiques ne permet pas d'établir avec certitude le nombre de cas de corruption où une transaction pénale est intervenue, les autorités ont néanmoins fait référence à une affaire de

<sup>57</sup> Circulaire commune No 6/2012 du 30/05/2012 du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs-généraux près les Cours d'appel. Voir : [static.tijd.be/pdf/afkopen.pdf](http://static.tijd.be/pdf/afkopen.pdf).

corruption passive, de blanchiment et d'association de malfaiteurs pour laquelle une transaction pénale d'un montant de EUR 22,5 millions aurait été conclue avec des personnes physiques en juillet 2011. Les représentants du parquet ont indiqué n'avoir pas connaissance de transaction pénale conclue avec des personnes morales dans des affaires de corruption ; une première transaction pénale concernant plusieurs personnes morales dans une affaire de relativement petite corruption domestique était en cours au parquet de Charleroi au moment de la visite sur place.

90. Les discussions lors de la visite sur place ont mis à jour des incertitudes quant à la capacité des autorités belges à répondre aux demandes d'entraide internationales si celles-ci concernent une affaire conclue par transaction pénale. Certains procureurs pensaient que cela ne devrait pas poser problème, tandis que d'autres estimaient que les documents liés à la transaction pénale ne pourraient vraisemblablement pas être transmis. Il semblerait qu'aucune demande d'entraide de ce type n'ait encore été transmise à la Belgique en pratique (voir aussi section 9 ci-dessous).

#### **Commentaire**

*Les examinateurs principaux reconnaissent la flexibilité qu'offre la possibilité d'une transaction pénale, procédure récemment élargie en droit belge. Ils regrettent cependant que la Belgique ne soit pas en mesure de fournir de statistiques sur les sanctions imposées sous la procédure de transaction pénale par type d'infraction, ce qui aurait permis une analyse plus pertinente de l'application de la transaction pénale en pratique, et recommandent à la Belgique de tenir ce genre de statistiques à l'avenir.*

*Les examinateurs principaux estiment, par ailleurs, que lorsqu'une affaire de corruption transnationale se conclut par une transaction pénale, les éléments les plus importants de cette transaction devraient être rendus publics, afin de garantir une plus grande transparence, d'améliorer la sensibilisation et d'accroître la confiance dans la mise en œuvre par la Belgique de l'infraction de corruption transnationale. Ils recommandent donc à la Belgique de rendre publics, en tant que de besoin et en conformité avec les règles de procédures applicables, les éléments les plus importants des transactions pénales conclues dans des affaires de corruption transnationale, et en particulier les faits principaux, les personnes physiques ou morales sanctionnées, les sanctions homologuées et les biens remis volontairement. En l'absence de mise en œuvre de cette procédure dans des affaires de corruption transnationale au moment de ce rapport, et étant donné le peu d'informations statistiques sur sa mise en œuvre sous le chef d'autres infractions économiques, les examinateurs invitent en outre le Groupe de travail à effectuer un suivi :*

- (i) de l'application en pratique de la transaction pénale aux affaires de corruption transnationale, afin de s'assurer du caractère prévisible et transparent de cette procédure ; et*
- (ii) des peines appliquées dans le cadre de ce mécanisme de transaction pénale.*

#### **d. Délai de prescription**

91. Le délai de prescription pour l'infraction de corruption active d'agent public étranger est de cinq ans en droit belge.<sup>58</sup> Le délai court à compter de la date de commission du fait délictueux ou, dans le cas d'une série de faits, de la date du dernier.<sup>59</sup> La prescription de l'action publique est interrompue par les actes d'instruction ou de poursuites ; ces actes font courir un nouveau délai d'égale durée, qui quant à lui, ne peut être de nouveau suspendu ou interrompu.<sup>60</sup> Ainsi, le délai de prescription maximale pour la

<sup>58</sup> Article 21 du Titre préliminaire du CIC.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Article 22 *ibid.*

corruption transnationale ne peut jamais dépasser dix ans. Ainsi, ni les demandes d'entraide judiciaire – qui parfois peuvent prendre plusieurs années avant qu'une réponse ne soit obtenue –, ni les jugements en première instance ou en appel ne peuvent suspendre le délai de prescription au-delà des dix ans. Les autorités belges ont indiqué qu'un pourvoi en cassation suspend la prescription depuis le pourvoi jusqu'à la prononciation de l'arrêt. Toutefois, étant donné les délais extrêmement longs de traitement des affaires en première instance et en appel, la probabilité que l'une d'elles fasse l'objet d'un pourvoi en cassation avant que l'action publique ne soit prescrite reste très faible.

92. Les représentants du parquet comme de la magistrature rencontrés lors de la visite sur place considèrent tous que ce délai de dix ans devrait être suffisant, et qu'il n'est pas raisonnable de faire attendre les inculpés plus longtemps. Si ces arguments sont appréciables, il reste néanmoins que l'engorgement extrême des autorités judiciaires belges a pour effet des délais très longs dans les enquêtes, poursuites et jugements des affaires de corruption transnationale. En outre, les avocats des inculpés n'hésitent pas à avoir recours à des manœuvres dilatoires pour faire prescrire l'action publique. Il est ainsi relativement fréquent de voir des affaires de criminalité économique et financières prescrites. Les affaires de corruption transnationale en cours évoquées dans la section A.6 ci-dessus courent elles-mêmes un risque réel de prescription. Ainsi, l'*Affaire #2 – Affaire UE des opérations immobilières*, dont la date de jugement en première instance n'est toujours pas fixée, sera prescrite en 2015, et l'*Affaire #3 – Affaire UE des cabinets de consultants*, toujours à l'instruction, verra son délai de prescription expirer en 2016.

93. L'expiration du délai de prescription a également un effet sur le recours à la confiscation. Ainsi, dans l'*Affaire #1 - Affaire UE des subventions sur les céréales*, le parquet explique ne pas avoir requis la confiscation du produit de l'infraction auprès des personnes morales inculpées car le temps nécessaire à la quantification du bénéfice ferait courir un risque supplémentaire de voir l'action publique prescrite (ce risque étant déjà réel et sérieux dans cette affaire). En revanche, l'instrument de la corruption (le montant des pots-de-vin) a été confisqué à l'agent public dans cette affaire. La Commission européenne et l'organisme payeur français se sont constitués parties civiles pour récupérer le produit de l'infraction, c'est-à-dire, les avantages obtenus par les sociétés condamnées dans cette affaire (voir section 4 sur la confiscation de l'instrument et du produit de la corruption).

### **Commentaire**

*Les examinateurs principaux sont très inquiets du nombre important d'affaires de corruption transnationale susceptibles d'être prescrites dans les prochaines années. Ils rappellent que l'Article 6 de la Convention exige « un délai suffisant pour l'enquête et les poursuites relatives à cette infraction. » Ils notent que la surcharge dramatique des services de police et des parquets, ainsi que l'engorgement des cours et des tribunaux ne permet pas, à l'heure actuelle, d'assurer que les affaires de corruption transnationale soient conclues avant l'expiration du délai de prescription et estiment que ceci met sérieusement en cause la mise en œuvre par la Belgique de la Convention dans son ensemble. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Belgique prenne de toute urgence les mesures nécessaires afin d'élargir les possibilités de suspension du délai de prescription pour permettre un délai suffisant pour les enquêtes et poursuites pour la corruption transnationale. Ils encouragent la Belgique à évaluer les ressources disponibles pour poursuivre et juger en temps utile les infractions de corruption transnationale.*

## **6. Blanchiment de capitaux**

94. Bien que l'Article 7 de la Convention dispose que l'infraction primaire de corruption d'agents publics étrangers est constituée « *quel que soit le lieu où la corruption s'est produite* », l'acte de blanchiment en lien avec la corruption transnationale n'est punissable en Belgique que sous réserve de l'application de la condition de double incrimination. En outre, malgré le rôle important joué par la cellule

de renseignement financier belge (CTIF) en tant que pourvoyeur d'affaires de corruption, la Belgique indique qu'aucune condamnation n'a été prononcée pour blanchiment en relation avec le délit de corruption d'agent public étranger par un individu ou une entreprise belge. Les efforts de sensibilisation des professions déclarantes à la corruption d'agents publics étrangers en tant qu'infraction primaire au blanchiment doivent également être améliorés.

**a. L'infraction de blanchiment d'argent**

95. Les dispositions visant à sanctionner le blanchiment associé à la corruption d'agents publics étrangers n'ont pas changé depuis l'évaluation de la Belgique en Phase 2. Aux termes de l'article 505 CP, l'infraction de blanchiment s'applique quelle que soit l'infraction initiale qui a produit les avantages blanchis. La corruption d'agents publics étrangers est donc une infraction primaire au blanchiment d'argent. De plus, le droit belge consacre l'infraction d'auto-blanchiment. Le rapport du Groupe d'action financier (GAFI) ainsi que le rapport de Phase 2 notaient que la Belgique avait adopté une conception large de la définition du blanchiment de telle sorte qu'il n'existait pas, lors des évaluations du GTC et du GAFI en 2005, de difficultés majeures faisant obstacle aux poursuites pour faits de blanchiment.<sup>61</sup>

96. L'Article 7 de la Convention demande à chaque Partie d'incriminer le blanchiment lorsque l'infraction primaire est la corruption transnationale, « quel que soit le lieu où la corruption s'est produite. » Au titre de l'article 505 CP, la condition de double incrimination n'est pas explicitement requise afin que l'infraction primaire de blanchiment soit constituée en droit belge. Toutefois, le rapport du GAFI, s'appuyant sur un arrêt rendu par le Tribunal correctionnel de Tongres,<sup>62</sup> remarque que « la Belgique applique le principe de double incrimination et ne poursuivra pas le blanchiment de capitaux issus d'un comportement commis à l'étranger qui ne constitue pas une infraction dans le pays concerné. »<sup>63</sup> La Belgique a indiqué que cette jurisprudence n'a pas été infirmée depuis. Dès lors, si les faits de corruption transnationale ont lieu dans un pays qui ne l'incrimine pas, l'infraction primaire au blanchiment de corruption transnationale ne serait pas constituée en droit belge. Cependant, lors de la visite sur place, les représentants de la CTIF ont indiqué qu'il n'était pas nécessaire d'établir une infraction préalable, et que 20 % des dossiers jugés émanant de la CTIF ont fait l'objet de condamnations du chef de blanchiment de capitaux uniquement, sans que le juge n'ait établi de lien avec une infraction sous-jacente précise. Seule la présomption du caractère illicite de l'origine des fonds a été retenue.<sup>64</sup>

**b. Détection et signalement de soupçons de blanchiment lié à la corruption transnationale**

*(i) Rapports reçus et transmis par la CTIF*

97. En 2012, la CTIF a reçu 21.000 déclarations de soupçon provenant des entreprises, professions et autorités tant financières que non financières visées par la Loi du 11 janvier 1993 préventive de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et de la prolifération. Un grand nombre d'entités sont soumises à une obligation de rapporter: outre l'ensemble

<sup>61</sup> Voir le [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§28, 61, 158-161 ; 3ème Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte Anti- Blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Belgique, para. 126 et 128, p.42.

<sup>62</sup> Tribunal correctionnel de Tongres, 16 novembre 2001.

<sup>63</sup> [Troisième Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte Anti- Blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Belgique](#), 2005 para. 112 et note de bas de page 46.

<sup>64</sup> [Rapport annuel de la CTIF 2012](#), p. 32



du secteur financier et du secteur bancaire, il couvre les professions non financières désignées.<sup>65</sup> Depuis 2004, les commerçants en diamants sont également assujettis à ces obligations de vigilance à l'égard des transactions financières suspectes. Les bureaux de change et les établissements de crédit sont les institutions financières qui totalisent à elles seules 78% des déclarations de soupçon transmises à la CTIF en 2012 alors qu'un nombre peu élevé et parfois quasi inexistant de déclarations émanent des professions du secteur non financier.<sup>66</sup>

98. Bien qu'il y ait eu une évolution croissante de transmission de dossiers par la CTIF au parquet dans lesquels la corruption est l'infraction primaire jusqu'en 2011, celle-ci s'est ralentie en 2012. Ces dossiers représentaient alors moins de 1% de l'ensemble des dossiers transmis par la CTIF au parquet.<sup>67</sup> Soixante-quatorze dossiers de blanchiment dans lesquels l'infraction primaire est a priori la corruption ont été transmis par la CTIF aux autorités judiciaires entre 1993 et fin 2011,<sup>68</sup> Depuis l'évaluation de Phase 2 en 2005, dix dossiers liés à la corruption d'agents publics ont été transmis au parquet fédéral. Cependant, lorsque les autorités belges mentionnent la corruption de fonctionnaires publics, cette notion englobe les fonctionnaires publics belges, les agents publics des organisations internationales situées en Belgique et les agents publics étrangers. Les autorités belges indiquent que ces dossiers impliquent principalement des personnes politiquement exposées, essentiellement de nationalité étrangère et/ou résidant à l'étranger, originaires principalement d'Afrique et d'Europe centrale et orientale. Cette explication ne permet pas de clairement distinguer les dossiers portant sur les soupçons de blanchiment où l'infraction primaire serait la corruption d'un agent public étranger par un ressortissant ou une entreprise belge, des dossiers où l'infraction primaire est la corruption d'un agent public belge ou d'un fonctionnaire européen. Aucun de ces dossiers n'a abouti à une condamnation pour blanchiment en relation avec le délit de corruption d'agents publics étrangers par un individu ou une entreprise belge.<sup>69</sup>

(ii) *Mesures préventives permettant la détection de faits de corruption transnationale*

99. Les mesures préventives applicables aux opérations impliquant des personnes politiquement exposées (PPEs) peuvent jouer un rôle important dans la détection de faits de corruption transnationale. Le GAFI a considéré en 2005 que la Belgique avait mis au point un régime très complet de mesures applicables aux PPEs. Au moment de l'évaluation du GAFI, les modalités d'application des obligations en relation avec les PPEs n'avaient pas été prises en ce qui concerne les entreprises et professions non financières désignées. Suite aux recommandations du GAFI, la Belgique est en train de prendre des mesures afin que les entreprises et professions non financières désignées élaborent de telles modalités

<sup>65</sup> Agents immobiliers, notaires, huissiers de justice, vérificateurs d'entreprise, expert-comptables et conseils fiscaux externes, comptables et comptables-fiscalistes agréés, mais aussi avocats et marchands d'art, agents immobiliers, les entreprises de gardiennage (transporteurs de fonds) et les casinos.

<sup>66</sup> Voir [Rapport annuel de la CTIF 2012](#), p. 7 et 10.

<sup>67</sup> En 2012, 1 506 nouveaux dossiers, toutes infractions confondues, ont été transmis aux parquets des différents arrondissements judiciaires. Alors qu'en 2009, seuls 4 dossiers de blanchiment avec infraction primaire de corruption avaient été transmis, 23 cas ont été transmis au parquet en 2011. En 2012, 15 dossiers ont été transmis au parquet. Voir [Rapport annuel de la CTIF 2011](#), pp. 5, 26, et [Rapport Annuel de la CTIF 2012](#), p.25.

<sup>68</sup> Les autorités belges ont indiqué que les dossiers transmis par la CTIF aux autorités judiciaires en lien avec la corruption sont principalement liés à la corruption de fonctionnaires publics belges, et dans une moindre mesure, à la corruption privée.

<sup>69</sup> Voir [Rapport annuel de la CTIF 2012](#), p. 95. 66,67% des dossiers transmis en rapport avec la corruption faisaient l'objet d'une information judiciaire en 2012, 26,67% ont fait l'objet d'une décision de classement et 6,66% ont fait l'objet d'une mise à disposition à une autorité étrangère.

d'application.<sup>70</sup> Les autorités belges ont indiqué dans leurs réponses aux questionnaires de Phase 3 qu'un grand nombre de dossiers concernant des opérations de blanchiment impliquent des PPEs étrangères et qu'entre 2010 et 2012, la CTIF a transmis 16 dossiers impliquant des PPEs et dans lesquels l'infraction primaire au blanchiment serait la corruption transnationale aux autorités judiciaires.

(iii) *Sensibilisation*

100. Des actions de sensibilisation aux opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption sont conduites auprès des professions assujetties. Le rapport annuel de la CTIF consacre une partie à la corruption en tant qu'infraction primaire au blanchiment et aux PPEs. Toutefois, l'accent y est porté sur le blanchiment du fruit de la corruption passive et il n'est fait aucune fois mention de la corruption transnationale.<sup>71</sup> Il ne semble pas que d'autres mesures de sensibilisation sur la corruption transnationale en tant qu'infraction primaire au blanchiment d'argent ait été prises vis-à-vis des entités soumises à des obligations de déclarations de soupçons. Les autorités belges ayant indiqué que la CTIF transmet un certain nombre de dossiers aux autorités de poursuite dans lesquels l'infraction sous-jacente serait la corruption transnationale, il aurait été intéressant d'avoir plus d'information sur les indicateurs pris en considération pour détecter la corruption transnationale en tant qu'infraction primaire, les typologies et les formations délivrées aux professions soumises à des obligations de déclarations de soupçons ainsi qu'aux membres de la CTIF.

*Commentaire*

*Les examinateurs principaux notent que l'article 505 du CP n'exige pas de condition de double incrimination de l'infraction primaire au blanchiment pour que ce dernier soit constitué en droit belge. Cependant, ils considèrent que la jurisprudence belge, en rappelant le principe de double incrimination pour l'infraction primaire, soulève la question de la conformité avec l'Article 7 de la Convention. Les examinateurs principaux invitent donc le GTC à effectuer un suivi de l'application en pratique de l'infraction de blanchiment lorsque l'infraction primaire est la corruption transnationale afin de s'assurer que le blanchiment peut être poursuivi et sanctionné « quel que soit le lieu où la corruption s'est produite. »*

*Les examinateurs principaux saluent le rôle actif joué par la CTIF en tant que pourvoyeur d'affaires de corruption et notent l'augmentation du nombre de transmissions de la CTIF au parquet pour lesquelles la corruption constituerait l'infraction primaire, même si ce chiffre reste globalement peu élevé. Ils notent en particulier le nombre peu élevé de déclaration émanant des professions du secteur non financier. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence à la Belgique d'intensifier ses actions de sensibilisation à la détection de faits pouvant relever de la corruption transnationale auprès des professions, y compris non financières, assujetties à l'obligation de déclaration de soupçon.*

**7. Normes comptables, vérification externe, et programmes de conformité et de déontologie des entreprises**

101. La Belgique dispose d'une gamme d'infractions comptables ainsi que d'obligations juridiques pour les vérificateurs externes. Néanmoins, et comme constaté lors de la Phase 2, il existe une absence persistante de condamnations en matière d'infractions comptables, due en partie à l'inactivité du parquet dans ce domaine. Les vérificateurs externes ne sont pas non plus obligés de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, indépendantes de l'entreprise. En ce

<sup>70</sup> [Troisième Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte Anti-Blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Belgique](#), 2005 para. 15, p.9 ; para. 28, p.12.

<sup>71</sup> Voir [Rapport Annuel de la CTIF 2012](#) p.94-97.

qui concerne les efforts de la part des sociétés belges de mettre en place des systèmes de conformité, seules les grandes sociétés internationales sont conscientes de cette problématique, et ceci essentiellement en raison des risques de poursuites aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

**a. Les infractions comptables et leur mise en œuvre**

*(i) Les infractions comptables et les sanctions prévues*

102. Le droit belge dans le domaine des infractions comptables n'a pas été modifié depuis la Phase 2. Le Code des sociétés (CS) contient les infractions comptables telles que le faux et l'usage de faux dans les comptes annuels (article 127) et le non-respect des dispositions relatives à l'établissement des comptes annuels et des comptes consolidés (article 126). Les deux infractions sont punies de réclusion de cinq à dix ans et d'une amende. L'infraction d'attestations et approbations illégales d'écritures (article 171) est punie d'une amende ou de réclusion d'un mois à un an, en plus d'une amende si l'infraction est commise avec une intention frauduleuse.<sup>72</sup>

*(ii) Mise en œuvre en pratique*

103. Le rapport de Phase 2 constatait une quasi-inexistence des condamnations pour des infractions comptables, ainsi qu'un nombre très modeste de dossiers mettant en cause des dirigeants de sociétés pour ce type d'infractions. Au moment de la Phase 2 aucune condamnation dans ce domaine n'avait visé des omissions ou falsification de livres, d'enregistrements, de comptes et d'états financiers aux fins de corrompre des agents publics belges ou étrangers.<sup>73</sup> Le Groupe de travail avait ainsi recommandé à la Belgique d'attirer l'attention du parquet sur l'importance de poursuivre vigoureusement les infractions comptables permettant le cas échéant de camoufler le versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger (recommandation 5a). Lors du rapport du suivi écrit, le Groupe a considéré cette recommandation comme mise en œuvre, suite aux efforts belges de rédiger et publier une Circulaire du Collège des procureurs généraux en la matière, ainsi que de lancer un projet de formation officielle et continue des magistrats.

104. Malgré ces démarches reconnues lors du suivi écrit, on constate toujours une quasi-inexistence des condamnations : depuis 2005, il n'y a eu que 13 affaires (dont on ne connaît pas les résultats finaux) portant sur le faux en écriture civile ou commerciale par des particuliers et 3 affaires concernant des infractions au CS. Les autorités belges indiquent que les infractions comptables sont souvent poursuivies de manière subsidiaire dans le cadre d'un autre dossier portant, par exemple, sur l'abus de biens sociaux ou les infractions commises par des dirigeants de sociétés. Néanmoins, sur la base des statistiques fournies par la Belgique, il apparaît qu'il y a eu également très peu d'affaires portant sur ces faits depuis 2005, soit 1 dossier d'abus de biens sociaux et 34 dossiers concernant des infractions commises par des dirigeants de sociétés.<sup>74</sup>

105. Quatre sur sept décisions judiciaires portant sur la responsabilité des personnes morales fournies par les autorités belges concernent des infractions comptables. La *Décision #3 – Affaire des dépannages de la police* concerne une affaire où de fausses factures ont été utilisées pour cacher la corruption d'un agent public belge. Les montants des pots-de-vin versés à l'agent policier dans cette affaire entre 2002 et 2006

<sup>72</sup> L'intention frauduleuse est entendue, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, comme l'intention de se procurer à soi-même, ou à autrui des avantages ou des bénéfices illicites, c'est-à-dire un avantage de quelque nature que ce soit qui n'aurait pas été obtenu si, par exemple, la vérité ou l'intégrité des pièces comptables avait été respectée (Cass. 3 décembre 1973, *Arr. Cass.* 1974, 376 ; Cass. 13 mars 1996, *Arr. Cass.* 1996, 224).

<sup>73</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), § 164.

<sup>74</sup> Statistiques disponibles sur le site du Ministère public : [www.om-mp.be/stat](http://www.om-mp.be/stat).

s'élèvent à EUR 85 854. La personne physique impliquée a été condamnée des chefs de faux en écritures de commerce et de corruption active à une amende de EUR 2 750 et une peine d'emprisonnement de 6 mois suspendue pour une période de 3 ans. La personne morale a été condamnée en première instance à une amende de EUR 11 000 suspendue pour une période de 3 ans, et entièrement acquittée en appel. Cet exemple pose de sérieuses questions sur le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions dans les poursuites d'infractions comptables, notamment à l'encontre des personnes morales.

**b. Règles de vérification externe**

*(i) Entreprises soumises à la vérification externe*

106. L'obligation générale d'établir des comptes annuels est prévue à l'article 92 du CS, certaines catégories d'établissements financiers étant exclues de cette obligation. Les modalités de contrôle des comptes annuels se trouvent au Chapitre II du CS. Selon l'article 141 du CS, cette obligation ne s'applique pas aux sociétés en nom collectif ; aux sociétés en commandite simple ; aux sociétés coopératives à responsabilité illimitée dont tous les associés à responsabilité illimitée sont des personnes physiques ; aux petites sociétés au sens de l'article 15, non cotées ; aux groupements d'intérêt économique dont aucun membre n'est lui-même soumis au contrôle par un commissaire ; et aux sociétés agricoles. Par ailleurs, les normes d'audit internationales émises par l'IFAC (International Federation of Accountants) notamment les standards ISA 240 et ISA 250,<sup>75</sup> sont depuis 2012 obligatoires pour les entreprises cotées. Pour les autres sociétés, il existe des standards d'audit belge qui ont force de loi suite à une décision de la Cour de cassation du 24 mai 2007. Les examinateurs principaux n'ont pas eu l'occasion de consulter cette décision en raison de sa transmission tardive.

107. D'après les représentants de l'Institut des réviseurs d'entreprises belges (IRE) présents lors de la visite sur place, il existe 340 000 entreprises qui publient leurs comptes sur le site de la Banque nationale belge et 22 000 ont été vérifiées par un commissaire au compte. Malgré toute cette gamme d'obligations quant à la vérification externe, aucune personne morale n'a jamais été tenue responsable pénalement pour violation de ses obligations comptables. Plus inquiétant, selon la Banque nationale belge, 800 sociétés belges sont en violation de leurs obligations de vérification externe. L'information a été transmise aux autorités judiciaires mais rien ne semble avoir été fait.

*(ii) Obligations des vérificateurs externes en matière de détection de la corruption transnationale*

108. Lors de la Phase 2, le Groupe de travail a recommandé à la Belgique de clarifier l'exigence qui incombe aux vérificateurs des comptes des entreprises qui découvrent des indices d'éventuels actes de corruption d'en informer les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de la société. Il était également recommandé à la Belgique de considérer l'inscription dans la loi d'une obligation expresse, pour les vérificateurs, de dénoncer auprès des autorités de poursuite pénale toute participation de l'entité dont ils assurent le contrôle des comptes à des pratiques de corruption sur les marchés étrangers dans les cas où les organes de la société dûment saisis par le réviseur s'abstiendraient d'agir (recommandation 3d). Lors du rapport du suivi écrit en 2008, les autorités belges ont cité les obligations des commissaires de signaler à la CTIF les soupçons de blanchiment. Selon ces autorités, les faits de corruption étant généralement liés à des opérations de blanchiment, cela implique que l'ensemble des situations de corruption est déjà couvert par cette obligation de signalement. La Belgique a également fait référence au standard ISA 240. Enfin, elle a insisté sur le rôle préventif joué par le commissaire au compte, qui risquerait de voir réduit son accès à l'information nécessaire au contrôle des comptes auprès de l'entité auditée si celle-ci devait craindre que le

<sup>75</sup> Les standards ISA 240 et ISA 250 requièrent la prise en considération de la possibilité de fraudes lors de l'audit des comptes et du risque d'anomalies significatives dans les comptes résultant du non-respect de textes légaux et réglementaires.

commissaire ne doit dénoncer des informations. Ayant considéré ces réponses, le Groupe de travail a décidé que la Belgique avait satisfait aux exigences de la recommandation 3d. Néanmoins, à défaut de modifications juridiques et en l'absence d'un nombre satisfaisant de dénonciations de la part des commissaires, les examinateurs considèrent que le cadre juridique actuel en Belgique n'est pas propice à la dénonciation des infractions comptables, fiscales ou pénales par les vérificateurs externes.

109. Selon la Recommandation X.B(v) de la Recommandation de 2009, les pays Membres devraient envisager de requérir les vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, indépendantes de l'entreprise. Si les articles 140 et 144 du CS requièrent les commissaires aux comptes de dénoncer à l'organe de gestion de la société les infractions au CS détectées au cours de leur mission, il n'y a ni obligation de dénoncer les infractions fiscales et pénales, ni sanctions prévues pour manquement à ces obligations. Parmi les éléments listés à l'article 144, le rapport des commissaires doit comprendre « l'indication qu'ils n'ont point eu connaissance d'opérations conclues ou de décisions prises en violation des statuts ou du présent Code. Toutefois, cette mention peut être omise lorsque la révélation de l'infraction est susceptible de causer à la société un préjudice injustifié, notamment parce que l'organe de gestion a pris des mesures appropriées pour corriger la situation d'illégalité ainsi créée. » En revanche, selon l'article 27 de la loi du 22 juillet 1953 et l'article 458 du CP, le commissaire qui dénonce auprès des autorités judiciaires risque une sanction pénale pour violation du secret professionnel.

110. Dans le domaine du blanchiment d'argent, tout soupçon de blanchiment d'argent qui serait effectué à l'aide d'argent lié à des faits de corruption doit être communiqué à la CTIF en vertu de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993. Le réviseur d'entreprise qui procède à une telle communication de soupçon est exonéré de toute responsabilité civile, pénale ou disciplinaire (article 32 de la loi du 11 janvier 1993). La CTIF constate avoir reçu 202 déclarations de soupçons de la profession comptable depuis 2005. Aucune de ces déclarations n'a pourtant donné lieu à transmission aux autorités judiciaires pour soupçons de blanchiment de fonds issus de la corruption d'agents publics. D'après la CTIF, aucun commissaire n'a été sanctionné par l'IRE pour ne pas avoir respecté l'obligation de dénoncer les soupçons en vertu de la loi du 11 janvier 1993. Aucune action de sensibilisation n'a été engagée par la CTIF auprès de ces professionnels pour attirer leur attention sur la corruption transnationale comme infraction primaire au blanchiment (voir section 6 ci-dessus).

111. La Circulaire No. 5/2011 du Collège des procureurs-généraux facilite l'accès réciproque aux dossiers pénaux et disciplinaires entre le parquet et l'IRE.<sup>76</sup> Les représentants de l'IRE rencontrés lors de la visite sur place ont précisé qu'en cas de sanction disciplinaire, le parquet est immédiatement averti. Entre 25 et 30 affaires de sanctions disciplinaires imposées aux vérificateurs sont envoyées au Parquet chaque année, sur une base de 1000 vérificateurs en Belgique.

### ***c. Contrôles internes, déontologie et conformité***

112. En Belgique, l'existence d'un programme de contrôle interne, déontologie et conformité n'a pas d'influence, a priori, sur l'imputation de la responsabilité pénale d'une personne morale au titre de l'article 5 du CP. Néanmoins, certains organismes publics belges peuvent prendre en considération l'existence de systèmes de contrôles internes, de déontologie et de conformité dans leurs décisions d'octroi d'avantages publics, tels que l'Administration générale des douanes & accises lors des autorisations pour des opérations douanières ou accisiennes.

<sup>76</sup> Circulaire N° 5/2011 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel (voir : [http://www.ommp.be/extern/getfile.php?p\\_name=3979795.PDF](http://www.ommp.be/extern/getfile.php?p_name=3979795.PDF)). OBJET: Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) - Règles à observer en cas de perquisition - Accès au dossier répressif - Notification de poursuites pénales.

113. Par ailleurs, du fait de l'application extraterritoriale de la législation anti-corruption d'autre pays signataires de la Convention OCDE, les systèmes de contrôles internes, déontologie et conformité des sociétés belges pourraient être examinées. Ce pourrait être le cas, par exemple, dans l'affaire Anheuser-Busch Inbev, actuellement en cours d'enquête par la Securities and Exchange Commission aux États-Unis.<sup>77</sup> Cette situation juridique exige des entreprises qu'elles portent un regard critique sur leur organisation et examinent leurs mesures de prévention contre la corruption. Les entreprises rencontrées lors de la visite sur place et qui avaient en place un système de contrôles internes, déontologie et conformité ont d'ailleurs expliqué que ceci était principalement du fait de l'application de la législation britannique et américaine à leurs opérations (voir section 10 ci-dessous).

114. Comme en Phase 2, tandis que les grandes entreprises actives en Belgique ont des programmes de conformité très développés, il existe un manque de sensibilisation et de communication au sein d'un très grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME) sur la question de la corruption transnationale. Ceci est d'autant moins surprenant que les organisations patronales générales ou sectorielles importantes, tels que le secteur diamantaire, ne mènent pas d'initiatives de sensibilisation pour leurs membres et ne sont pas au courant de la panoplie des guides de bonne pratiques et autres outils qui pourraient les aider à combattre le risque de corruption, y compris le Guide de bonne pratiques de l'OCDE pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité annexé à la Recommandation de 2009.

#### **Commentaire**

*Les examinateurs principaux notent l'absence de condamnations en matière d'infractions comptables, due en partie à l'inactivité du parquet dans ce domaine. Le peu de cas où des sanctions ont été imposées soulève des questions importantes quant à leur caractère efficace, proportionné et dissuasif. À ce titre, les examinateurs réitèrent leur recommandation de Phase 2 d'attirer l'attention du parquet sur l'importance de poursuivre vigoureusement les infractions comptables permettant le cas échéant de camoufler le versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger.*

*Afin de faciliter le déclenchement des affaires de corruption transnationale, en réitérant leur recommandation de la Phase 2 et conformément à la Recommandation X.B v) de 2009, les examinateurs recommandent à la Belgique d'envisager de requérir les vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, indépendantes de l'entreprise, telles que les autorités chargées de l'application des lois ou de la réglementation, et, le cas échéant, de s'assurer que les vérificateurs externes qui procèdent de façon raisonnable et de bonne foi à de tels signalements sont protégés contre tout recours en justice.*

*Les examinateurs s'inquiètent enfin de l'absence de mesures de sensibilisation menées par les pouvoirs publics belges à l'intention des organisations patronales, ainsi que des entreprises. Le manque de compréhension du risque de corruption transnationale dans tous les secteurs, à l'exception des grandes sociétés multinationales, nuit fortement à la lutte contre la corruption transnationale en Belgique. Les examinateurs principaux recommandent aux autorités belges de mener, en coopération avec les organisations patronales, des actions visant à encourager les entreprises, tout particulièrement les PME, à développer des mécanismes appropriés de contrôle interne et de conformité.*

<sup>77</sup> *Annheuser-Busch discloses India foreign corruption probe by SEC:* <http://www.bloomberg.com/news/2013-03-25/anheuser-busch-discloses-india-foreign-corruption-probe-by-sec.html>, Bloomberg, 26 mars 2013.

## 8. Mesures fiscales de lutte contre la corruption

115. La non-déductibilité fiscale des pots-de-vin est désormais clairement établie en droit fiscal belge. Elle s'accompagne d'actions de sensibilisation au sein de l'administration, et d'efforts de formation à la détection des pots-de-vin, même si ces derniers pourraient être améliorés et systématisés. L'échange d'informations entre les autorités fiscales et pénales ne semble pas poser problème.

### a. Non-déductibilité fiscale des pots-de-vin

116. La loi du 11 mai 2007, entrée en vigueur le 8 juin 2007, a introduit dans le Code des impôts sur les revenus (CIR) un nouveau paragraphe 24 à l'article 53. Celui-ci interdit explicitement la déductibilité fiscale « *des avantages de toute nature qui sont accordés, directement ou indirectement, à une personne ... dans le cadre d'une corruption publique d'une personnes exerçant une fonction publique dans un État étranger ou dans une organisation de droit international public, visée à l'article 250 [du CP]* », mettant ainsi la Belgique en conformité avec ses obligations en vertu de la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales.<sup>78</sup>

117. Auparavant, la Belgique autorisait la déductibilité fiscale dans les cas d'octroi de commissions secrètes par les entreprises. Le Ministre des Finances pouvait, à la demande du contribuable, autoriser que soient considérées comme frais professionnels les sommes ainsi allouées, à condition que ces commissions n'excèdent pas les « limites normales » et que l'entreprise effectue le paiement des impôts y afférents, calculés aux taux fixés forfaitairement par le Ministre et qui ne pouvaient être inférieurs à 20 %.<sup>79</sup>

118. La charge de la preuve incombe normalement à l'administration fiscale. Ainsi, si une entreprise déduit fiscalement certains frais, c'est à l'administration de démontrer qu'ils ne constituent pas des charges déductibles. Les autorités fiscales rencontrées lors de la visite sur place expliquent toutefois qu'une condamnation pénale pour corruption n'est en aucun cas nécessaire pour refuser la déductibilité fiscale. Qui plus est, une entreprise qui aurait cherché à déduire de son bénéfice imposable des pots-de-vin versés à un agent public étranger risquerait non seulement de voir ces pots-de-vin imposés à 309% au titre de l'article 219 du CIR (voir section b. ci-dessous sur l'article 219 du CIR), mais encore de voir son dossier référé aux autorités pour des poursuites pénales de corruption (voir section d.(i) ci-dessous sur les échanges d'informations entre le fisc et les autorités pénales). L'administration fiscale a jusqu'à 3 ans pour constater des infractions fiscales dans les déclarations fiscales, prolongé de 4 ans en cas de fraude. Dans le cas d'une condamnation pénale, l'administration fiscale a la possibilité de rouvrir les dossiers fiscaux dans les 12 mois à compter de la date où l'action judiciaire n'est plus susceptible d'opposition ou de recours.<sup>80</sup> Sur la question spécifique de l'article 53, 24 du CIR, les autorités fiscales rencontrées lors de la visite sur place étaient dans l'incapacité de fournir des statistiques sur l'application de cet article en pratique pour refuser des déductibilités.

119. Par ailleurs, l'article 219 du CIR dispose, entre autres, « *qu'une cotisation distincte est établie à raison des avantages financiers ou de toute nature visés à l'article 53, 24° [du CIR]* ». Cette cotisation s'applique également aux « *avantages de toute nature qui constituent pour les bénéficiaires des revenus professionnels imposables ou non en Belgique* ». <sup>81</sup> Elle est égale à 300% de ces avantages de toutes natures, auxquels s'ajoute une cotisation complémentaire de crise, portant l'imposition au taux de 309%.

<sup>78</sup> Voir l'article 53,24 du CIR en Annexe 2.

<sup>79</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§ 166-173.

<sup>80</sup> Article 358 *ibid.*

<sup>81</sup> Voir l'article 219 du CIR en Annexe 2.

120. L'objectif premier de l'article 219 du CIR ne semble pas être les avantages visés à l'article 53, 24, qui concernent des avantages interdits par le CP, mais la taxation de libéralités, légales en elles-mêmes, versées par une entreprise à ses employés. Une Circulaire administrative de 2010 de l'administration fiscale cite à titre d'exemple l'avantage de toute nature suite à un prêt sans intérêts accordé par une société à un membre du personnel, ou encore, la partie du loyer et des avantages locatifs requalifiés dans le chef du dirigeant d'entreprise en revenus professionnels. Le taux prohibitif de 300% aurait donc été fixé de telle sorte qu'une société n'ait en aucun cas intérêt à soumettre ces avantages à cotisation distincte plutôt que de les faire imposer dans le chef de leur bénéficiaire.

121. Cette interprétation de l'objectif de l'article 219 du CIR, pour compréhensible qu'elle soit concernant la taxation d'avantages légaux versés par une entreprise à des bénéficiaires tels que ses employés, soulève des interrogations quant à son application à des sommes non-déductibles fiscalement, et, surtout, prohibées par le droit pénal. En effet, l'article 53, 24° du CIR interdit explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin. Il n'est donc pas clair de quelle façon une entreprise pourrait à la fois se voir interdire de déduire les avantages interdits par le CP versés à un agent public étranger, et, dans le même temps, se faire taxer ces avantages à un taux de 309%. L'article 219 du CIR appliqué à l'article 53, 24°, aurait alors pour objet, lors d'une mauvaise qualification fiscale par l'entreprise des avantages versés à un agent public étranger, de pouvoir taxer à 309% cette entreprise sur ces avantages mal qualifiés. L'article 219 équivaldrait donc à une amende pour fausse déclaration.

**b. Les amnisties fiscales**

122. Par ailleurs, la Loi du 11 juillet 2013 (adoptée après la visite sur place) a modifié le programme d'amnistie fiscale en Belgique, établi en décembre 2005.<sup>82</sup> Suite à cette modification, si les revenus non-déclarés sont déclarés entre le 15 juillet 2013 et le 31 décembre 2013 au plus tard, ces revenus seront imposés au taux d'imposition normal plus 15% de la valeur des revenus déclarés. Aucune déclaration de régularisation, ni de paiement d'impôts, ni de certificat de régularisation sous ce programme ne sera effective, si les revenus déclarés proviennent des infractions de blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme (article 123 comme modifié). L'équipe d'évaluation n'a pris connaissance de cette nouvelle législation qu'après la visite sur place et donc n'a pas eu l'occasion d'en parler avec les représentants des autorités fiscales belges.

**c. Sensibilisation et détection de la corruption par l'administration fiscale**

123. Plusieurs circulaires publiées par l'administration fiscale expliquent clairement la nouvelle non-déductibilité fiscale, offrent des outils en matière de détection et rappellent les obligations de dénonciations des faits de corruption. En particulier, la Circulaire 16/2008 du 7 octobre 2008 reprend les conclusions du rapport d'évaluation de Phase 2 de la Belgique par le GTC, la définition de la corruption transnationale en droit belge ainsi que la compétence extraterritoriale en matière de corruption transnationale, et les dispositions fiscales de la loi de 2007.

124. Concernant la détection des pots-de-vin, la Circulaire 16/2008 aborde également les aspects pratiques de recherche de la corruption par les autorités fiscales. Elle fournit des outils pratiques aux contrôleurs du fisc en mettant en avant les indices possibles de fraude ou d'éléments de corruption et les techniques de vérification. Par ailleurs, les autorités belges ont indiqué, dans leurs réponses au questionnaire de Phase 3 et lors de la visite sur place, que le manuel de l'OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs d'impôts avait été diffusé sur l'intranet de l'administration fiscale. Ce manuel vient de faire l'objet d'une révision et est désormais disponible. Lors de la visite sur place, les

---

<sup>82</sup> La Loi du 11 juillet 2013 modifiant le régime de régularisation fiscale et instaurant une régularisation sociale ; la Loi-programme du 27 décembre 2005.



autorités fiscales ont en outre expliqué qu'une formation sur ce sujet était dispensée avant l'entrée en fonction des nouveaux inspecteurs du fisc, et que la formation continue générale des inspecteurs incluait un point sur la détection de la corruption.

125. Lors de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a discuté de la possibilité d'améliorer les capacités de détection, notamment sur la base de l'article 219 du CIR. Ainsi, toute imposition à 309% au titre de cet article pourrait déclencher une « alerte » et des vérifications approfondies, permettant ainsi possiblement la détection de pots-de-vin illégalement déduits. Malheureusement, sur la question de l'application de l'article 219 du CIR dans la pratique, les autorités fiscales rencontrées lors de la visite sur place n'étaient pas en mesure de fournir des statistiques sur la fréquence de son application.

#### *d. Échanges d'informations fiscales*

##### *(i) Avec les autorités répressives belges*

126. Le cadre législatif impose une obligation de signalement de tout crime ou délit par l'administration fiscale au parquet, en vertu de l'article 29 du CIC.<sup>83</sup> Si les suspicions d'infractions fiscales doivent être notifiées par voie hiérarchique avant toute transmission au parquet, il n'en est pas de même des suspicions d'infractions pénales, qui peuvent être transmises directement au parquet, sans autorisation préalable. Les fonctionnaires du fisc découvrant un fait de corruption transnationale sont donc tenus d'en informer le parquet.

127. La Circulaire 16/2008 du 7 octobre 2008 mentionnée ci-dessus rappelle clairement cette obligation faite aux fonctionnaires de l'administration fiscale, et rappelle en outre qu'« il n'appartient pas au fonctionnaire ou à l'agent qui dénonce des faits infractionnels au procureur du Roi de les qualifier, c'est à dire d'indiquer la nature de l'infraction (abus de confiance, escroquerie, prise d'intérêt, abus de biens sociaux,...). Quelle que soit la qualification, la dénonciation n'en demeure pas moins légitime et obligatoire. »

128. Si l'on peut regretter l'absence de statistiques sur le nombre réel de transmissions de suspicions par l'administration fiscale au parquet, les réponses belges au questionnaire de Phase 3 indiquent néanmoins que le SPF Finances est l'une des sources les plus fréquentes d'information dans les affaires de corruption transnationale (impliquant ou non des corrupteurs belges). Les autorités fiscales rencontrées sur place estiment quant à elle que les transmissions sont de l'ordre d'une centaine par an, toutes infractions confondues.

##### *(ii) Avec les autorités étrangères*

129. En règle générale, les conventions fiscales bilatérales et accords d'échange de renseignements fiscaux permettent l'échange d'informations entre pays à des fins fiscales, et non pour des poursuites pénales (comme, par exemple, la corruption transnationale). La Belgique indique qu'elle propose toutefois à tous ses partenaires d'inclure dans ses conventions fiscales la nouvelle formulation de l'Article 26.2 du Modèle OCDE de Convention fiscale, qui permet d'utiliser les informations reçues à des fins autres que fiscales, pour lutter contre certaines formes de délinquance financière telle que la corruption. En outre, la Belgique est concernée par deux instruments internationaux autorisant le partage des informations reçues à des fins fiscales avec les autorités répressives pour lutter, notamment, contre la corruption :

- La Belgique a signé le 4 avril 2011 (mais pas encore ratifié) le Protocole modifiant la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale à laquelle la

<sup>83</sup> Voir l'article 29 du CIC en Annexe 2.

Belgique est partie depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2000 (56 pays ont déjà signé cette Convention).<sup>84</sup> Son article 22.4 autorise le partage d'informations fiscales avec les autorités répressives sous certaines conditions.<sup>85</sup> Au moment de la Phase 3, le projet de loi belge portant assentiment à ce Protocole était en cours d'examen par le Sénat.

- L'article 16.2 de la Directive de l'Union Européenne relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (2011/16/UE) autorise également ce type d'échanges d'informations.<sup>86</sup> Cette Directive est entrée en vigueur le 11 mars 2011. La Belgique a indiqué que la loi de mise en œuvre de cette Directive a été publiée au *Moniteur Belge* le 17 août 2013 et est entrée en vigueur rétroactivement le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux saluent les efforts accomplis par la Belgique depuis la Phase 2 pour introduire explicitement la non-déductibilité des pots-de-vin en droit belge, et pour sensibiliser les agents du fisc à la nouvelle loi et aux techniques de détection. Ils notent également avec satisfaction la bonne coopération apparente entre le parquet et les autorités fiscales, bien que l'absence de statistiques ne permettent pas d'en évaluer le poids réel, ni les infractions concernées par ces transmissions. Ils recommandent à la Belgique de persévérer dans ses efforts de sensibilisation et de formation des agents du fisc sur les questions pertinentes à la détection d'opérations illicites liées à la corruption transnationale. Le nouveau Guide OCDE sur la sensibilisation des contrôleurs des impôts à la corruption sera l'occasion de sensibiliser davantage l'administration fiscale.*

*Les examinateurs principaux craignent que les dispositions de la législation fiscale belge (article 219 du CIR et l'amnistie fiscale) puissent entraver la détection et le signalement efficaces de corruption transnationale. Ils recommandent en outre que le Groupe de travail fasse un suivi de l'impact de ces dispositions sur l'efficacité de la prévention, détection et répression par les autorités fiscales de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers.*

## 9. Coopération internationale

130. Lors de la Phase 2, le GTC avait exprimé des craintes quant à l'existence d'une clause de protection des « intérêts essentiels de la Belgique » permettant de refuser l'exécution d'une demande d'entraide. Le GTC avait alors demandé à la Belgique de s'assurer que soit précisé le recours à cette exception pour refuser l'octroi d'une entraide judiciaire dans le domaine de la corruption d'agents publics étrangers, afin que cette décision de refus ne soit pas influencée par des considérations mentionnées à

<sup>84</sup> Liste des signataires et parties : [www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status\\_of\\_convention\\_27%20August\\_%202013.pdf](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention_27%20August_%202013.pdf) (au 27 août 2013, en anglais).

<sup>85</sup> Selon l'article 22.4, « les renseignements obtenus par une Partie peuvent être utilisés à d'autres fins lorsque l'utilisation de tels renseignements à de telles fins est possible selon la législation de la Partie qui fournit les renseignements et que l'autorité compétente de cette Partie consent à une telle utilisation. Les renseignements fournis par une Partie à une autre Partie peuvent être transmis par celle-ci à une troisième Partie, sous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité compétente de la première Partie. »

<sup>86</sup> Selon l'article 16.2, « Avec l'autorisation de l'autorité compétente de l'État membre communiquant des informations en vertu de la présente directive et seulement dans la mesure où cela est autorisé par la législation de l'État membre de l'autorité compétente qui reçoit les informations, les informations et documents reçus en vertu de la présente directive peuvent être utilisés à des fins autres que celles visées au paragraphe 1. Une telle autorisation est octroyée si les informations peuvent être utilisées à des fins similaires dans l'État membre de l'autorité compétente qui communique les informations. »

l'Article 5 de la Convention (recommandation 4e). Lors du rapport de suivi de Phase 2, le GTC a constaté qu'aucune mesure n'avait été prise en vue de préciser le recours à cette clause. Le GTC avait par ailleurs demandé à la Belgique de simplifier les procédures nationales d'exécution de l'entraide exécutée dans un cadre non conventionnel. Cette recommandation a été considérée partiellement mise en œuvre par le Groupe de travail lors du rapport de suivi de Phase 2, la Belgique ayant entrepris d'alléger les procédures d'entraide judiciaire à vis-à-vis des pays membres de l'Union Européenne.

131. Selon ses propres explications, la Belgique ne semble pas rencontrer de difficultés particulières en matière d'entraide judiciaire. Toutefois, l'absence de données statistiques avant 2013 ne permet pas une analyse précise de la pratique de la Belgique en matière d'entraide judiciaire. Par ailleurs, les autorités belges manquent de réactivité face aux DEJ pouvant impliquer des actes de corruption active de la part de personnes physiques ou morales belges, se contentant d'exécuter les demandes d'entraide sans ouvrir d'enquête pour corruption transnationale en Belgique.

#### *a. Entraide judiciaire*

##### *(i) Cadre juridique*

132. Aucun changement n'est intervenu dans la législation belge depuis l'évaluation de Phase 2 en ce qui concerne les procédures d'entraide judiciaire<sup>87</sup>. Toutefois, il ne semble pas que l'exécution d'une demande d'entraide dans une affaire de corruption transnationale ait été entravée par la complexité des procédures nationales d'exécution. La Belgique coopère avec les autres pays sur la base des conventions bilatérales et multilatérales qu'elle a ratifiées<sup>88</sup>. Hors cadre conventionnel, les dispositions de la loi du 9 décembre 2004 régissent l'entraide judiciaire en matière pénale. Aucune mesure n'a été prise depuis la Phase 2 en vue de simplifier des procédures nationales d'exécution de l'entraide dans un cadre non conventionnel. Le SPF Justice est l'autorité centrale en matière de coopération pénale internationale pour les requêtes concernant des pays situés hors de l'UE. Les demandes émanant de l'UE sont transmises directement entre autorités judiciaires. En pratique, l'entraide judiciaire semble mieux fonctionner avec les pays d'Europe qui profitent de contacts directs prévus par les traités internationaux, notamment Eurojust, Europol et OLAF.

133. Le principe de double incrimination est une condition de l'entraide, que la Belgique soit liée avec les autres États conventionnellement ou non. Toutefois, cette double incrimination ne s'applique qu'en ce qui concerne les demandes d'entraide judiciaire en vue de mesures contraignantes (perquisitions, saisies, écoutes téléphoniques). Hors cadre conventionnel, les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale sont accordées sous réserve d'une garantie de réciprocité<sup>89</sup>. Les autorités belges ont indiqué lors de la visite sur place que cette condition de réciprocité était interprétée de manière assez flexible.

134. La protection « des intérêts essentiels de la Belgique » est un motif au titre duquel la Belgique peut refuser une demande d'entraide judiciaire<sup>90</sup>. Selon les autorités belges, ce motif n'a jamais fondé la non-exécution d'une demande d'entraide portant sur une infraction relevant de la délinquance économique et financière depuis l'entrée en vigueur de l'infraction de corruption transnationale en droit belge. Un représentant du parquet fédéral a en outre souligné lors de la visite sur place que les intérêts essentiels de la Belgique ne sont pas égaux aux intérêts des sociétés privées belges.

<sup>87</sup> Voir le [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §§95-101.

<sup>88</sup> 21 conventions ou traités bilatéraux sont en vigueur entre la Belgique et d'autres Etats.

<sup>89</sup> Article 4§1 de la loi du 9 Décembre 2004.

<sup>90</sup> Article 4§2 (1) de la loi du 9 décembre 2004.

(ii) *Demandes d'entraide judiciaire (DEJ) reçues par la Belgique*

135. Concernant la pratique de l'entraide dans les affaires de corruption transnationale, les autorités belges ont été dans l'incapacité, en l'absence de statistiques, de fournir des informations précises sur le traitement des DEJ reçues et émises par la Belgique. Toutefois, lors de la visite sur place, les autorités belges ont indiqué que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, une base de données statistique est en place au SPF Justice pour les DEJ avec les pays hors UE. Cette base ne référence pas les demandes transmises directement entre autorités judiciaires dans la zone UE, dans la mesure où les procureurs n'informent pas l'autorité centrale des DEJ reçues directement par eux et ce alors qu'ils sont pourtant tenus de le faire. Malgré l'absence de statistiques avant 2013, les autorités belges ont identifié 17 DEJ portant sur des faits de corruption et de fraude. Sur ces 17 demandes, 11 émanent de pays européens. Lors de la visite sur place, les autorités belges ont indiqué que la Belgique n'aurait a priori opposé aucun refus d'exécution d'une commission rogatoire internationale (CRI) depuis la Phase 2, toute infraction confondue.

136. Les autorités belges ont été en mesure d'indiquer qu'au moins trois DEJ concernant des faits de corruption transnationale ont été exécutées, une quatrième étant en cours d'exécution (concernant soit la corruption d'agents publics étrangers par des personnes physiques ou morales belges, soit la corruption d'agents publics belges par des ressortissants étrangers). Les autorités belges ont en outre indiqué que dans deux de ces affaires, 2 à 3 mois avaient été nécessaires pour l'exécution des DEJ. Cependant, cette information reste plus que limitée pour évaluer la pratique belge en matière d'exécution des DEJ.

- Exécution par les autorités belges d'une DEJ reçue en 2010 d'un pays non Partie à la Convention dans le cadre d'éventuelles fraude et corruption lors de la gestion de l'argent public par des hauts fonctionnaires dudit pays, et impliquant potentiellement des actes de corruption de personnes physiques ou morales belges. Pour autant, cette demande d'entraide judiciaire n'a pas donné lieu à une enquête pour corruption transnationale en Belgique.
- Exécution par les autorités belges de missions dans le cadre d'une DEJ reçue également en 2011 d'un autre pays non Partie à la Convention. L'instruction dans le pays requérant concernait le directeur local d'une organisation non gouvernementale locale qui, dans le cadre de l'attribution d'un marché de consultance à une firme belge aurait reçu des pots-de-vin de cette firme. Pour autant, cette demande d'entraide judiciaire n'a pas donné lieu à une enquête pour corruption transnationale en Belgique
- Exécution par les autorités belges d'une mesure d'écoute dans le cadre d'une DEJ émanant d'un pays Partie à la Convention dans le cadre de l'attribution d'un marché public pour la police dudit pays. Les autorités belges n'ont pas été en mesure d'indiquer si des personnes physiques ou morales belges étaient impliquées. Cette demande d'entraide judiciaire n'a pas donné lieu à une enquête pour corruption transnationale en Belgique.
- Demande en cours d'exécution au moment de la visite sur place émanant d'un pays non partie la Convention reçue en 2013. Les autorités belges n'ont pas été en mesure de fournir de plus amples information sur cette DEJ.

137. Bien que plusieurs de ces affaires se réfèrent implicitement ou même explicitement à des actes de corruption active de la part de personnes physiques ou morales belges, les autorités belges se sont contentées d'exécuter les DEJ sans que celles-ci ne donnent lieu à l'ouverture d'enquête pour corruption transnationale en Belgique. Les autorités belges ont indiqué après la visite sur place qu'il n'est pas d'usage d'ouvrir unilatéralement une enquête en Belgique à partir d'informations obtenues dans le cadre d'une demande d'entraide au risque d'interférer avec les enquêtes en cours à l'étranger. En limitant son rôle au simple octroi de l'entraide judiciaire, sans jamais engager de poursuites pour des faits de corruption transnationale impliquant des ressortissants belges portés à sa connaissance, la Belgique ne remplit pas ses

obligations conventionnelles au titre de la Convention OCDE (Voir section 5.b.i sur l'ouverture des enquêtes de corruption transnationale).

138. Si la Belgique est en mesure de répondre aux demandes d'entraides dans le cadre de procédures pénales engagées à l'encontre de personnes morales, il semble toutefois que la Belgique ne soit pas en mesure d'accorder une entraide judiciaire à d'autres États Parties à la Convention ayant adopté une responsabilité civile ou administrative des personnes morales (comme l'Allemagne ou l'Italie, par exemple), ce qui pourrait poser problème en terme de mise en œuvre de l'Article 9 de la Convention. Les autorités belges indiquent par ailleurs que la Belgique n'est partie à aucune convention d'entraide internationale en matière administrative. Par ailleurs, il n'est pas certain que la Belgique soit en mesure d'exécuter une DEJ lorsqu'une transaction pénale a été décidée en Belgique (voir section 5.c. ci-dessus sur la transaction pénale).

*(iii) DEJ émises par la Belgique*

139. En ce qui concerne les DEJ émises par la Belgique et en l'absence de statistiques, les autorités belges ont été en mesure d'indiquer seulement deux demandes émises en 2013 à deux pays parties à la Convention dans des affaires de corruption d'agents publics belges. Aucune DEJ n'a été émise dans des affaires de corruption d'agents publics étrangers par des ressortissants ou des entreprises belges. Seule une JIT a été mise en place entre la Belgique et la France dans *l'Affaire #3 – Affaire des cabinets de consultants*.

**b. Extradition**

140. Aucun changement n'est intervenu dans la législation belge depuis l'évaluation de Phase 2 en ce qui concerne les procédures d'extradition. La Belgique coopère avec les États membres de l'Union européenne sur le fondement de la loi relative au mandat d'arrêt européen du 19 décembre 2003. Hors de l'Union européenne, ce sont les principes classiques de l'extradition qui sont applicables en vertu de la Loi du 15 mars 1874 ainsi que sur la base des accords bilatéraux et multilatéraux auxquels la Belgique est partie. En l'absence de convention d'extradition entre la Belgique et un État partie de la Convention OCDE, la Convention OCDE est la base légale des demandes d'extradition pour des faits de corruption d'agents publics étrangers. En l'absence de toute autre disposition, une demande d'extradition peut être constituée sur la base de la CNUCC.

141. La Belgique peut extradier ses nationaux et les personnes résidant sur le territoire belge dans un pays membre de l'Union européenne sur la base du mandat d'arrêt européen. Toutefois, la Belgique peut subordonner la remise d'un de ses nationaux à la condition que celui-ci, après avoir été jugé, soit renvoyé en Belgique aux fins d'exécution d'une peine. Hors de l'Union européenne, la Belgique n'extrade pas ses nationaux. En revanche, les autorités belges indiquent que les poursuites seront en principe engagées lorsque l'État requérant est partie à la Convention européenne d'extradition ou a conclu un accord bilatéral d'extradition avec la Belgique.

142. La Belgique indique ne pas avoir émis ni reçu de demande d'extradition dans des affaires de corruption transnationale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle n'était cependant pas en mesure de fournir de statistiques sur les demandes d'extradition émises et reçues en matière de corruption transnationale avant cette date.

*Commentaire*

***Les examinateurs principaux ne sont pas en mesure d'évaluer en détail la pratique de la Belgique en ce qui concerne l'octroi de l'entraide judiciaire internationale, en l'absence de mécanisme par lequel le Groupe de travail pourrait obtenir des informations d'autres Parties à***

*la Convention sur leurs expériences de coopération avec la Belgique en réponse à des demandes d'entraide.*

*Concernant la recommandation 4e de phase 2, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail effectue un suivi afin de s'assurer que la Belgique accorde, autant que le permettent ses lois et ses instruments internationaux pertinents, une exécution prompte et efficace de l'entraide judiciaire en l'absence de cadre conventionnel. De plus, ils recommandent que le Groupe de travail effectue un suivi afin de s'assurer que le recours à l'exception des intérêts essentiels de la Belgique pour refuser les demandes d'entraide ne soit pas fondé sur des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause, mentionnés à l'Article 5 de la Convention.*

*Les examinateurs principaux sont encouragés de savoir que le SPF Justice a mis en place une base de données sur les demandes d'entraide judiciaire à compter du 1er Janvier 2013. Malgré la volonté évoquée par les autorités belges de collectionner les données de l'entraide judiciaire hors UE et dans l'UE, les examinateurs regrettent que cette base de données ne recense que les DEJ en provenance de pays hors de l'UE, et ce alors même que les parquets sont tenus de notifier à l'autorité centrale les DEJ reçues directement par eux. Ils recommandent donc à la Belgique de prendre toute mesure nécessaire afin de tenir des statistiques précises, y compris sur les demandes en provenance des pays de l'UE. En outre, les examinateurs encouragent les autorités belges à tenir des statistiques plus détaillées sur les demandes d'entraide reçues, envoyées, accordées et rejetées, afin d'identifier précisément la part de ces demandes concernant des faits de corruption d'agent public étranger.*

*En ce qui concerne les DEJ émanant de pays ayant une responsabilité administrative ou civile des personnes morales, il semble que la Belgique ne soit pas en mesure d'accorder une entraide judiciaire prompte et efficace à l'égard des autres Parties aux fins des procédures non pénales à l'encontre de personnes morales relevant de la présente Convention. Les examinateurs principaux suggèrent que le Groupe de travail fasse un suivi sur la capacité de la Belgique de fournir un large éventail de mesures, y compris la recherche et la saisie et le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime, dans les affaires de corruption transnationale aux États dont le système juridique n'établit pas une responsabilité pénale des personnes morales. Ils notent qu'il s'agit d'une question horizontale commune à plusieurs États Parties à la Convention.*

## **10. Sensibilisation du public et signalement des faits de corruption transnationale**

143. Bien que certaines mesures de sensibilisation du secteur public et du secteur privé aient été mises en œuvre, ces mesures continuent de traiter essentiellement de la lutte contre la corruption domestique ou de la corruption de façon générale mais ne visent pas spécifiquement la corruption d'agents publics étrangers par les ressortissants et/ou entreprises belges. À ce constat s'ajoute l'absence de signalement émanant des agents publics belges de suspicions de corruption transnationale et, surtout, l'absence de protection pour les lanceurs d'alerte dans le secteur public et le secteur privé qui dénonceraient des actes de corruption d'agents publics étrangers commis par des personnes physiques ou morales belges.

### **a. Connaissance de la Convention et de l'infraction de corruption transnationale**

144. Lors de l'évaluation de Phase 2, le GTC avait noté que la priorité en Belgique était donnée à la lutte contre la corruption interne et craignait que les enquêtes ne se focalisent que sur la corruption de fonctionnaires publics belges au détriment de la corruption transnationale. Le rapport de suivi écrit de Phase 2 notait que les recommandations 1a et 1b relatives à la mise en œuvre d'actions de sensibilisation à

l'infraction de corruption d'agents publics étrangers auprès de l'administration publique belge et du secteur privé, notamment des PME, n'étaient pas mises en œuvre, et qualifiait leur mise en œuvre de prioritaire.

145. Les discussions avec les représentants du secteur privé et de la société civile lors de la visite sur place de Phase 3 ont confirmé que les autorités belges portent un intérêt limité à la lutte contre la corruption transnationale.<sup>91</sup> Ainsi, le sujet n'est pas considéré comme phénomène de criminalité prioritaire dans le Nouveau Plan National de Sécurité pour les années 2012-2015 et ce malgré un avis émis par le Collège des Procureurs Généraux. Ceci est d'autant plus significatif que la corruption était listée dans les précédents Plans de Sécurité. Les autorités belges ont toutefois indiqué qu'une Note Cadre Sécurité Intégrale était en cours d'élaboration, bien que celle-ci n'ait pas pu être communiquée à l'équipe d'évaluation. Suite à une initiative prise par la Ministre de la Justice, plusieurs mesures concernant la corruption doivent y être intégrées, et notamment un conseil de prendre des initiatives pour la sensibilisation sur les implications négatives de la corruption, au niveau national et international. Selon des représentants de Transparency International Belgique lors de la visite sur place, les autorités belges sont globalement inactives en matière de lutte contre la corruption transnationale, la Belgique ne prenant des mesures en matière de corruption transnationale que suite aux évaluations du Groupe de travail. Ce constat du manque d'intérêt de la Belgique pour la lutte contre la corruption transnationale est renforcé par l'absence de réaction des autorités à l'annonce de la fermeture de la section belge de l'organisation Transparency International dans les mois suivants la visite sur place, faute de subventions.

(i) *Dans le secteur public*

146. Lors d'une conférence<sup>92</sup> organisée par la Police judiciaire fédérale sur le thème de la corruption en Octobre 2010 à l'attention de policiers, magistrats et fonctionnaires, seule la présentation d'un membre de la Division anti-corruption de l'OCDE a traité spécifiquement de la corruption transnationale. D'autres conférences abordant la lutte contre la corruption en général ont été organisées au niveau de l'administration fédérale et de l'Institut de formation judiciaire au cours de laquelle la corruption des agents publics étrangers a été brièvement mentionnée.<sup>93</sup> En outre, les autorités belges ont précisé que la Circulaire n°573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale a été revue en 2013 et indique désormais que « toute forme de corruption est strictement interdite », sans plus de précision. Les évaluateurs n'ont toutefois pas eu accès à cette circulaire, celle-ci n'étant pas encore finalisée.

147. Par ailleurs, quelques semaines avant la visite sur place, le SPF Affaires étrangères a envoyé un mail d'instruction à l'ensemble des Chefs de poste diplomatique les invitant à informer et sensibiliser les agents de leur poste et les entreprises belges actives dans leur circonscription au sujet de la Convention OCDE et des obligations qui en découlent suite à sa transposition dans le droit belge. Pour autant, aucun signalement de corruption transnationale n'a émané des ambassades et missions belges postées à l'étranger depuis la Phase 2. Ceci est d'autant plus surprenant qu'un procès pour corruption active et passive d'un agent public étranger impliquant une société belge, évoquée lors de la visite sur place et totalement

<sup>91</sup> Voir, par exemple, [Évaluation du système national d'intégrité Belgique](#), 2012, publiée par Transparency International Belgique p.22.

<sup>92</sup> Conférence « Cent ans de lutte contre la corruption en Belgique ».

<sup>93</sup> Notamment un séminaire intitulé "excellence et intégrité dans les marchés publics" a été organisé par TI Belgique le 27 avril 2010, avec la participation du parquet général de Bruxelles qui a présenté à cette occasion les recommandations formulées par le groupe de travail de l'OCDE contre la corruption dans le cadre de l'évaluation de la Belgique. Ce séminaire était destiné à tous les fonctionnaires des services en charge de la gestion des fonds structurels en Wallonie et à Bruxelles, et un séminaire sur le même thème a également été organisé par TI Belgique à destination des fonctionnaires ayant les mêmes attributions en Flandres.

inconnue des autorités belges, fait actuellement l'objet d'une certaine couverture médiatique dans le pays d'origine de l'agent public. Le directeur exécutif de cette société belge comparait actuellement pour corruption et blanchiment d'argent devant le Tribunal de première instance du pays en question. Il est donc significatif qu'aucun signalement n'ait émané des ambassades et missions belges postées à l'étranger dans cette affaire (voir Section 5.b (i) sur l'ouverture des enquêtes de corruption transnationale).

(ii) *Dans le secteur privé*

148. Bien que les autorités belges aient initié des mesures de sensibilisation vis-à-vis du secteur privé, ces efforts limités se matérialisent par une absence de réelle prise de conscience des acteurs du secteur privé de la nécessité de prendre des mesures afin de promouvoir l'intégrité et de combattre la corruption des agents public étrangers, constatée par l'équipe d'évaluation lors de la visite sur place. Seule une brochure intitulée « La corruption ? Pas dans notre entreprise » a été publiée en 2011 par les autorités fédérales belges dans le but de sensibiliser les entreprises actives sur les marchés internationaux des biens et services à la lutte contre la corruption. Cette brochure a été publiée dans la revue semestrielle de l'Union des classes moyennes (UCM). Elle est également accessible sur le site internet du Service de la politique criminelle (SPC) et du SPF Justice et lors de sa publication en 2011 sur le site internet des autorités fédérales (Portail fédéral). Elle restait toutefois inconnue de la majorité des représentants du secteur privé rencontrés lors de la visite sur place. En outre, aucune mesure de sensibilisation n'a été prise spécifiquement vis-à-vis des PME. Ces dernières constituent pourtant une composante essentielle du tissu économique belge et sont de plus en plus exposées à des environnements internationaux où les pots-de-vin sont une pratique courante.

149. En ce qui concerne le rôle plus particulier des Affaires étrangères et des missions diplomatiques vis-à-vis des entreprises, la note envoyée à l'ensemble des Chefs de poste diplomatique invite les missions diplomatiques à sensibiliser les entreprises belges actives dans leur circonscription au sujet de la Convention OCDE et des obligations qui en découlent suite à sa transposition en droit belge. Lors de la visite sur place, les autorités belges ont communiqué un certain nombre de mesures prises par les postes diplomatiques en réaction à cette note. Il ressort notamment que les postes sont entrés en contact avec les antennes locales de la Chambre de commerce belge, lorsqu'une telle structure existe, et que des mails ont été envoyés aux entreprises belges ayant pu être identifiées dans le pays.

150. Dans la lignée de ce qui avait été constaté lors de la Phase 2,<sup>94</sup> les organisations patronales belges continuent à jouer un rôle quasi-inexistant de sensibilisation des entreprises belges aux risques que celles-ci courent en matière de corruption transnationale et ne sont pas sollicitées par les autorités belges pour jouer ce rôle. Seul le comité national belge de la Chambre Internationale de Commerce, se démarque et est actif dans ce domaine. Ce manque d'engagement des organisations patronales a été démontré par l'absence de la principale organisation patronale belge lors de la visite sur place, en dépit d'une invitation. Une autre organisation a indiqué assister au panel afin de savoir que répondre aux entreprises belges sollicitant des renseignements sur la quantité d'espèces pouvant être légalement introduite en Chine. En outre, un représentant d'une autre organisation patronale a indiqué que la corruption transnationale était un « sujet difficile à vendre aux entreprises belges qui ne se sentent ni concernées, ni confrontées » à cette problématique.

151. Si certaines entreprises se sont dotées de code de conduite ou de mécanismes internes de conformité, elles ont expliqué l'avoir fait en raison de la législation américaine et britannique, les entreprises belges étant souvent des filiales de grands groupes et leurs pôles décisionnels se trouvant dans

---

<sup>94</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), para. 38-40.



des pays autres que la Belgique<sup>95</sup>. La grande majorité des PME belges ne sont pas dotées de tels mécanismes ce qui est significatif puisque ces mêmes entreprises représentent la base de la capacité productrice de la Belgique.

### *Commentaire*

*La section III de la Recommandation de 2009 appelle les États membres à prendre des mesures concrètes et significatives afin de sensibiliser les secteurs public et privé en vue de prévenir et de détecter la corruption transnationale. Les examinateurs principaux reconnaissent certains efforts engagés en ce sens par la Belgique. Ils sont encouragés par certaines mesures prises par la Belgique à travers ses postes diplomatiques à l'étranger. Toutefois, bien qu'encourageantes, l'essentiel des mesures de sensibilisation du secteur public ne traite pas spécifiquement de la question des risques de corruption d'agents publics étrangers par les ressortissants et entreprises belges. La Belgique n'a toujours pas pris de mesures spécifiques pour sensibiliser son administration, en particulier ses personnels susceptibles de jouer un rôle dans la détection et le signalement de faits de corruption. Il est impératif que la Belgique prenne des mesures afin que les personnels des ambassades et missions diplomatiques postées à l'étranger signalent les faits de corruption transnationale impliquant des ressortissants et sociétés belges.*

*Les examinateurs principaux considèrent que les mesures prises par le gouvernement belge pour la sensibilisation du secteur privé, et particulièrement des PME, sont limitées. Ceci s'ajoute au peu d'intérêt manifesté par les entreprises belges aux questions de corruption transnationale, à la faible mise en œuvre de programmes de conformité au sein des PME belges et au faible engagement des organisations patronales en matière de sensibilisation des entreprises.*

*Dès lors, les examinateurs principaux réitèrent les recommandations 1a et 1b formulées par le Groupe de travail lors de l'évaluation de Phase 2 et insistent sur la nécessité pour la Belgique de prendre des mesures de sensibilisation vis-à-vis des entreprises belges, et notamment des PME, en coordination avec les organisations patronales.*

### **b. Signalement des faits de corruption transnationale**

152. Lors de l'évaluation de Phase 2, le GTC avait constaté que malgré l'existence d'une obligation légale de dénonciation par les agents publics, aucun dossier de corruption d'agents publics étrangers n'avait été initié sur la base d'un signalement effectué par un fonctionnaire public belge, et s'interrogeait sur l'efficacité d'une telle obligation non assortie de sanctions efficaces.<sup>96</sup> Il était donc demandé à la Belgique de mettre en œuvre des mesures afin de sensibiliser les agents publics à cette obligation de signalement et d'examiner l'opportunité d'instaurer un système cohérent de sanctions en cas de non-respect de cette obligation (recommandation 3b.) Le Rapport de suivi de Phase 2 a considéré cette recommandation partiellement mise en œuvre, les autorités belges ayant diffusé, mais seulement auprès des fonctionnaires fédéraux, une circulaire leur rappelant leur obligation de signalement.

153. Aucune mesure n'a été prise par les autorités belges depuis la Phase 2 afin de mettre en œuvre les recommandations qui lui avait été adressées, que ce soit en matière de sensibilisation des agents publics belges à leur obligation légale de dénonciation ou de mise en place d'un système cohérent de sanction. Il est ainsi regrettable, par exemple, que le SPF Affaires étrangères n'ait pas saisi l'opportunité du mail

<sup>95</sup> Voir [Évaluation du système national d'intégrité Belgique](#), 2012, Transparence Internationale Belgique p.311-312.

<sup>96</sup> Voir [Rapport de Phase 2 de la Belgique](#), §52.

d'instruction envoyé aux Chefs de postes diplomatiques pour rappeler cette obligation de signalement. Seule Transparency International Belgique a organisé une conférence sur l'obligation d'information de la part des fonctionnaires en vertu de l'article 29 al. 1 du CIC.<sup>97</sup> Il est dès lors peu surprenant que très peu de signalements de corruption aient émané d'agents publics belges depuis la Phase 2.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux regrettent l'absence de mesures prises par les autorités belges en vue de sensibiliser les agents publics aux dispositions de l'article 29 du CIC relatif à l'obligation d'informer le parquet de toute infraction de corruption d'agents publics étrangers dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Outre des mesures de sensibilisation, la recommandation 3b enjoignait à la Belgique d'examiner l'opportunité d'instaurer un système cohérent de sanctions en cas de non-respect de cette obligation. Une telle démarche n'ayant pas été menée par les autorités belges, les examinateurs principaux considèrent que la recommandation 3b de Phase 2 reste seulement partiellement mise en œuvre.*

#### *c. Protection des donneurs d'alerte*

154. Lors de l'évaluation de Phase 2, le GTC a constaté que le lanceur d'alerte en Belgique n'était pas protégé par la loi. Le GTC a de ce fait recommandé à la Belgique de prendre des mesures afin d'adopter un système de protection des salariés donnant l'alerte dans des affaires de corruption (recommandation 3a). Lors du rapport de suivi de Phase 2, cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre par la Belgique qui avait indiqué qu'aucune mesure en ce sens n'était envisagée par les autorités belges. Depuis l'évaluation de Phase 2, la Belgique n'a pris aucune mesure afin de garantir une protection légale aux lanceurs d'alerte dans le secteur public ou privé qui dénonceraient des actes de corruption transnationale commises par des personnes privées.<sup>98</sup>

155. En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public, aucun des systèmes en place soit au niveau fédéral, soit au niveau de la Région de Flandre,<sup>99</sup> n'offre de protection pour les lanceurs d'alerte qui dénonceraient des actes de corruption d'un agent public étranger par un ressortissant ou une entreprise belge. Ceci est d'autant plus alarmant que les autorités belges ont indiqué dans leurs réponses aux questionnaires de Phase 3 que les dénonciations faites sur la base de l'article 29 du CIC et ce notamment en matière de corruption, pour rares qu'elles soient, pourraient être de nature à générer des « problèmes » ou des représailles pour les lanceurs d'alerte.

156. La loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel est entrée en vigueur (*Moniteur belge* du 4 octobre 2013). Elle est toutefois peu pertinente dans le cas de la corruption transnationale puisqu'elle ne protégera pas les agents fédéraux belges qui dénonceraient des faits de corruption d'un agent public étranger par un ressortissant ou une entreprise belge. Le texte vise en effet uniquement à conférer une protection légale aux agents fédéraux belges qui signalent des atteintes présumées à l'intégrité<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Excellence et intégrité dans les marchés publics. Séminaire du 27 Avril 2010 lors duquel a été abordé l' « Obligation d'information de la part des fonctionnaires : l'article 29 du Code d'instruction criminelle ».

<sup>98</sup> Voir notamment « Providing an alternative to silence: toward greater protection and support for whistleblowers in the EU », Country report Belgium, April 2013, p.3.

<sup>99</sup> Les deux autres Communautés et Régions sont dépourvues d'un tel mécanisme.

<sup>100</sup> L'atteinte présumées à l'intégrité est définie à l'article 2 de ladite loi comme : « la présomption : a) d'exécution ou d'omission d'un acte par un membre du personnel, constituant une infraction aux lois, arrêtés, circulaires, règles internes et procédures internes qui sont applicables aux autorités

commises au sein des autorités administratives fédérales, par un membre du personnel en activité de service dans l'une de ces autorités.<sup>101</sup> À cette fin, un mécanisme de signalement hiérarchique interne à l'administration fédérale est mis en place et les autorités en charge des enquêtes et poursuites ne sont nullement impliquées. De la même façon, un mécanisme de dénonciation et de protection des lanceurs d'alerte auprès d'un médiateur existe dans la Région de Flandre et la Communauté flamande. Il permet la dénonciation des abus ou délits commis au sein des instances administratives flamandes, mais ne couvrent pas les suspicions de corruption transnationale.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux notent comme une avancée positive l'adoption d'une loi par le Sénat relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein de la fonction publique administrative fédérale et la protection de l'agent public ayant lancé l'alerte. Ils regrettent néanmoins fortement que la présentation et la discussion de cette loi n'ait pas offert l'opportunité d'assurer une protection plus large aux lanceurs d'alerte, y compris lorsque ceux-ci dénoncent des actes de corruption transnationale commis par des personnes privées. Les examinateurs principaux déplorent l'absence persistante d'un régime de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public et privé pour des signalements de suspicions de corruption transnationale, et ce en dépit de la recommandation formulée par le Groupe de travail en Phase 2, toujours non mise en œuvre. Ils recommandent donc à la Belgique de prendre promptement les mesures appropriées afin de protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les employés du secteur public et privé qui signalent des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes.*

## **11. Avantages publics**

157. La condamnation pour corruption est, en principe, un facteur d'exclusion des marchés publics et de l'aide publique au développement (APD), bien qu'il ne soit pas certain que ceci inclue la corruption transnationale. Par ailleurs, l'absence de casier judiciaire central pour les personnes morales rend l'exclusion des marchés publics peu applicable dans la pratique ; et le projet de loi actuel sur un éventuel casier, ne prévoit pas l'accès aux autorités responsables de l'attribution des marchés publics, de l'APD et des crédits à l'exportation. Quant aux mesures de vérification visant à prévenir la corruption transnationale, elles semblent en général plus abouties au sein des agences de crédits à l'exportation.

### *a. Marchés publics*

158. Comme évoqué plus haut dans la section 3.b. sur les peines complémentaires, plusieurs lois belges prévoient l'exclusion des marchés publics des opérateurs condamnés pour corruption. Ces lois sont applicables au niveau fédéral comme au niveau local, même s'il existe en outre des spécificités régionales. Il s'agit d'une part de la loi du 20 mars 1991 (modifiée en 1999 et 2011) organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux, et d'autre part de la loi du 15 juin 2006 (modifiée en 2011) relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

---

*administratives fédérales et aux membres de leur personnel; b) d'exécution ou d'omission d'un acte par un membre du personnel, impliquant un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement; c) exécution ou d'omission d'un acte par un membre du personnel, témoignant manifestement d'un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'une autorité administrative fédérale; d) qu'un membre du personnel a sciemment ordonné ou conseillé de commettre une atteinte à l'intégrité telle que visée aux a), b) et c). »*

<sup>101</sup> Article 3 du projet de loi.

159. Dans leurs réponses au questionnaire de Phase 3, les autorités belges expliquent qu'un extrait du casier judiciaire est demandé aux soumissionnaires afin d'établir que ceux-ci n'ont pas été condamnés pour des infractions justifiant l'exclusion des marchés publics. Cependant, en l'absence de la création d'un casier judiciaire central des personnes morales, toujours pas mis en place en Belgique, les soumissionnaires doivent, à la place, signer une déclaration d'intégrité. Les autorités en charge des marchés publics n'ont pas, à ce jour, la possibilité d'effectuer de vérifications sur un fichier central. Qui plus est, le projet de loi actuel portant création d'un Casier judiciaire central ne prévoit pas, à l'heure d'écriture de ce rapport, d'autoriser les autorités chargées de l'octroi et de la gestion des marchés publics belges à consulter ce futur Casier.

160. En ce qui concerne les autres vérifications, les autorités en charge des marchés publics rencontrées lors de la visite sur place ont indiqué ne pas contrôler si les soumissionnaires figuraient sur les listes d'exclusion de la Banque mondiale et des autres banques régionales de développement. Elles ne prennent pas non plus en compte l'existence au sein des entreprises soumissionnaires de programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité dans leurs décisions d'attribution.

161. Lors de la visite sur place, les autorités en charge des marchés publics sont apparues peu sensibilisées aux questions de corruption transnationale. Une certaine confusion était même apparente concernant l'existence ou non d'un casier judiciaire central des personnes morales. Les panélistes étaient en revanche au fait de leur obligation de signalement en vertu de l'article 29 du CIC, bien qu'ils aient indiqué ne pas avoir connaissance de signalements faits à ce titre.

#### ***b. Aide publique au développement***

162. La Coopération technique belge (CTB) ou 'l'Agence belge de développement' (ABD), société anonyme de droit public à finalité sociale au sein de la Direction Générale de la Coopération au Développement du SPF Affaires étrangères, est en charge d'exécuter la coopération et d'administrer l'APD belge. Conformément à la Recommandation de 1996 du Comité d'aide au développement, la Belgique indique introduire dans ses procédures régissant la passation de marchés financés par la CTB des dispositions anti-corruption.

163. Les mêmes règles s'appliquent à l'attribution de marchés financés par l'APD belge que pour les marchés publics belges. La corruption est donc un motif d'exclusion, les mêmes questions se posant quant à savoir si la notion de corruption couvre ou non la corruption d'agent public étranger (voir section a. ci-dessus). Les mécanismes de vérification sont également les mêmes que pour les autorités en charge des marchés publics : pas de vérification des listes de la Banque mondiale, et pas de prise en compte des programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité. Comme leurs homologues en charge des marchés publics, il n'est pas prévu que la CTB ait accès au Casier judiciaire central qui pourrait être éventuellement mis en place.

164. Les représentants de la CTB sont davantage sensibilisés aux questions de corruption. Ils ont indiqué, lors de la visite sur place avoir reçu plusieurs formations sur la corruption en général, notamment concernant les pays recevant de l'APD belge ou cette problématique est particulièrement présente. Les représentants de la CTB organisent ou participent également à des conférences sur le sujet.

165. En termes de détection, les salariés de la CTB sont des agents publics, et soumis à ce titre à une obligation de signalement au parquet de tout crime ou délit dont ils auraient connaissance dans le cadre de leurs fonctions, comme prévu à l'article 29 du CIC. Un signalement a d'ailleurs été effectué à ce titre dans le cadre de *l'Affaire #6 – Affaire du projet d'aide au développement* concernant de possibles fraude et détournement dans le cadre d'un projet d'aide au développement financé par l'APD belge.

*c. Crédits à l'exportation*

166. Les crédits et garanties de crédits à l'exportation sont du ressort, en Belgique, de l'Office du Ducroire et de Finexpo. Les procédures en place en matière de lutte contre la corruption dans ces deux agences sont les mêmes. Elles incluent :

- Une information des exportateurs et demandeurs sollicitant un soutien des conséquences de la corruption transnationale en droit belge ;
- Une demande de déclaration de la part des exportateurs précisant qu'ils sont en conformité avec la législation anti-corruption (il n'est pas explicitement demandé si une condamnation est déjà intervenue). ;
- Une vérification de la part du Ducroire et de Finexpo que les exportateurs ne sont pas inscrits sur les listes d'exclusion de la Banque mondiale et des autres banques régionales de développement.

167. En ce qui concerne la prise en compte des mécanismes de contrôle interne, déontologie et conformité, les représentants du Ducroire ont expliqué avoir adopté une approche « globale » en matière de responsabilité sociétale des entreprises, pas uniquement centrée sur la prévention de la corruption. Cette approche inclut une visite annuelle de contrôle auprès des exportateurs qui, depuis 2012, couvre les aspects de responsabilité sociétale. Les représentants ont par ailleurs fait remarquer que, leurs clients étant pour la plupart de grosses sociétés, les programmes de contrôle interne, déontologie et conformité y sont en général en place, y compris en matière de lutte contre la corruption.

168. Les représentants du Ducroire et de Finexpo ont par ailleurs clarifié, lors de la visite sur place, que, même si les régions retiennent des compétences en matière de commerce extérieur, l'attribution de crédits et garanties de crédits à l'exportation reste du domaine réservé du Ducroire et de Finexpo.

169. En termes de sensibilisation, les représentants de l'Office du Ducroire et de Finexpo rencontrés lors de la visite sur place ont indiqué qu'une formation est organisée pour leurs souscripteurs tous les deux ans, à laquelle l'ensemble du personnel est convié. L'Office du Ducroire a par ailleurs coopéré avec Transparency International sur la problématique de la corruption, notamment dans le cadre d'un rapport sur les mesures nationales anti-corruption adoptées par les agences de crédit exportation dans 14 pays.<sup>102</sup> Les autorités belges indiquent à ce titre la tenue d'une formation après la visite sur place présentant la procédure de lutte contre la corruption à l'Office du Ducroire, sans pour autant signaler la fréquence de ce type de formation.

170. Concernant la détection de la corruption, les représentants du Ducroire ont indiqué que deux cas de corruption transnationale leur avaient été rapportés par deux sociétés clientes. Ces cas concernaient de possibles faits de corruption par un agent dans un pays étranger. Le Ducroire a expliqué, dans ces cas, avoir mis en place des vérifications approfondies, et que les sociétés clientes s'étaient, quant à elles, défaites des services des personnes en cause. En revanche, aucun signalement n'a été remonté au parquet par le Ducroire. Il est à souligner que les agents du Ducroire et de Finexpo ne sont pas des agents publics belges, et ne sont pas soumis à l'obligation de signalement prévue à l'article 29 du CIC.

*Commentaire*

*Les examinateurs principaux regrettent que les organismes en charge de gérer des fonds publics (notamment les institutions en charge des marchés publics, de l'APD et des crédits à l'exportation) ne soient pas en mesure d'exclure en pratique les entreprises condamnées pour corruption en l'absence d'une base de données centrale recensant les condamnations des*

<sup>102</sup> Voir [Export Credit Agency - Anti Bribery Practices 2010](#).

*personnes morales. Ils recommandent à la Belgique de procéder promptement à l'adoption du projet de loi visant à établir un Casier judiciaire central des personnes morales, et recommandent en outre que les institutions en charge des marchés publics, de l'APD et des crédits à l'exportation et de toutes autres subventions publiques puissent avoir accès à ce Casier.*

*Concernant la prévention, les examinateurs principaux recommandent par ailleurs que des actions de sensibilisation à la corruption transnationale soient engagées auprès des agents chargés de l'attribution des marchés publics.*

*Enfin, concernant la détection, les examinateurs principaux recommandent que la Belgique mette en place une obligation de signalement pour les agents du Ducroire et de Finexpo, similaire à celle en place pour les agents publics belges.*

### C. RECOMMANDATIONS ET ASPECTS NÉCESSITANT UN SUIVI

171. Le Groupe de travail sur la corruption salue les efforts de la Belgique pour mettre sa législation anti-corruption en conformité avec la Convention, tant en matière pénale que fiscale, par l'adoption de la loi du 11 mars 2007. Le Groupe de travail demeure néanmoins sérieusement préoccupé par l'absence de condamnations pour corruption d'agents publics étrangers par des ressortissants belges depuis l'entrée en vigueur de l'infraction voici plus de 14 ans. Le Groupe de travail est sérieusement préoccupé par le manque flagrant de ressources et de priorité accordé par la Belgique à la lutte contre corruption d'agents publics étrangers par des individus ou entreprises belges.

172. Le rapport d'évaluation de Phase 2 de la Belgique, adopté en 2005, incluait des recommandations et des questions requérant un suivi.<sup>103</sup> Sur les 16 recommandations adoptées par le Groupe de travail en 2005, 9 avaient été considérées comme mises en œuvre au moment du suivi écrit de Phase 2 de la Belgique en 2008. Trois recommandations avaient été considérées comme partiellement mises en œuvre. Quatre recommandations n'étaient pas mises en œuvre.

173. Sur la base du présent rapport concernant l'application par la Belgique de la Convention et de la Recommandation de 2009, le Groupe de travail : (1) formule les recommandations suivantes pour renforcer la mise en œuvre de la Convention dans la partie 1 ; et (2) opérera un suivi des questions identifiées dans la partie 2. Le Groupe de travail invite la Belgique à lui faire un rapport écrit sur les mesures prises pour mettre en œuvre des recommandations 2, 3(a), 3(b), 4(a), 4(b), 6 et 13(a) dans un an (soit en octobre 2014). Le Groupe de travail invite la Belgique à soumettre un autre rapport de suivi écrit sur toutes les recommandations et les aspects nécessitant un suivi dans deux ans (soit en octobre 2015).

---

<sup>103</sup> Voir Annexe 1 du présent rapport.

## 1. Recommandations du Groupe de travail

### *Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions des infractions de corruption d'agents publics étrangers*

1. En ce qui concerne la compétence belge à l'égard de l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Belgique de sensibiliser au plus vite sa police fédérale, notamment au sein de l'OCRC, à l'existence de la compétence extraterritoriale de la loi belge en matière de corruption transnationale [Convention, Article 4.2 ; Recommandation de 2009, V.].
2. En matière de responsabilité des personnes morales, le Groupe de travail recommande à la Belgique de prendre les mesures nécessaires pour mettre son cadre juridique en conformité avec la Convention et la Recommandation de 2009, comme déjà recommandé lors de la Phase 2, (i) en clarifiant le mode d'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction de corruption transnationale et (ii) en éliminant l'élément du décumul des responsabilités entre la personne physique et la personne morale [Convention, Article 2 ; Recommandation de 2009, Annexe I.B.].
3. En matière de sanctions pour corruption transnationale et de confiscation, le Groupe de travail recommande à la Belgique :
  - a) S'agissant des personnes physiques, d'augmenter le niveau des sanctions applicables [Convention, Article 3] ;
  - b) S'agissant des personnes morales, (i) d'augmenter le montant des amendes applicables, et (ii) d'adopter au plus vite le projet de casier judiciaire des personnes morales qui permettrait une application en pratique des sanctions complémentaires d'exclusion des marchés publics applicables aux personnes morales [Convention, Articles 2 et 3] ;
  - c) De s'assurer que les peines imposées en pratique dans des affaires de corruption transnationale sont efficaces, proportionnées et dissuasives, et de mener sur ce point des efforts de sensibilisation des parquetiers, notamment dans le cadre de l'élaboration en cours d'une Circulaire sur le sujet [Convention, Article 2 et 3] ; et
  - d) S'agissant de la confiscation, de faire plein usage des mesures de confiscation disponibles dans la loi de manière à contribuer à l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives et, dans ce contexte: (i) de s'assurer que les autorités répressives et les procureurs considèrent systématiquement la confiscation de l'instrument et des produits de la corruption d'agents publics étrangers; et (ii) de poursuivre ses initiatives de sensibilisation auprès des magistrats du parquet et juges du siège pour améliorer la mise en œuvre des mesures de confiscation, en particulier de l'infraction de corruption active d'agent public étranger [Convention, Article 3].
4. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites d'affaires de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Belgique :
  - a) De donner toute la priorité nécessaire à la lutte contre la corruption transnationale, notamment (i) en fournissant de toute urgence aux autorités répressives et judiciaires les ressources humaines et matérielles adéquates afin qu'elles puissent efficacement enquêter, poursuivre et juger les affaires de corruption d'agents publics étrangers commises par des ressortissants ou entreprises belges, et (ii) en faisant de la corruption transnationale une priorité de sa politique criminelle [Convention, Article 5 ; Recommandation de 2009, V. et Annexe I.D.] ;

- b) D'adopter une approche plus proactive dans les affaires de corruption transnationale, notamment en enquêtant sur les informations de corruption transnationale révélées dans le contexte de la coopération internationale et en n'attendant pas une dénonciation formelle pour ouvrir une enquête [Convention, Articles 5 et 9 ; Recommandation de 2009, V. et Annexe I.D.] ;
  - c) De prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les affaires de corruption transnationale ne soient plus classées sans suite au seul motif de capacités d'enquête insuffisante, de manque de priorité ou de dépassement du « délai raisonnable » lié à des délais trop longs d'enquête, d'instruction ou d'attente de jugement [Convention, Article 5 ; Recommandation de 2009, V. et Annexe I.D.] ; et
  - d) De développer des formations à l'intention de ses autorités répressives concernant les aspects spécifiques des enquêtes et poursuites de corruption transnationale [Convention, Article 5 ; Recommandation de 2009, V. et Annexe I.D.] .
5. En matière de transaction pénale, le Groupe de travail recommande à la Belgique de rendre publics, en tant que de besoin et en conformité avec les règles de procédures applicables, les éléments les plus importants des transactions pénales conclues dans des affaires de corruption transnationale, et en particulier les faits principaux, les personnes physiques ou morales sanctionnées, et les sanctions et « remises volontaires » homologuées [Convention, Articles 1, 2, 3 et 5].
6. En ce qui concerne le délai de prescription, le Groupe de travail recommande à la Belgique de prendre de toute urgence les mesures nécessaires afin d'élargir les possibilités de suspension du délai de prescription pour permettre un délai suffisant pour les enquêtes et poursuites pour la corruption transnationale [Convention, Article 6].

***Recommandations en vue d'assurer la prévention, la détection et le signalement efficaces de la corruption transnationale***

7. En ce qui concerne les statistiques sur la mise en œuvre de la Convention, le Groupe de travail recommande à la Belgique de maintenir des statistiques détaillées sur (i) les enquêtes, poursuites, classements et condamnations pour l'infraction de corruption transnationale ; (ii) les sanctions, y compris dans le cadre de la confiscation et de la transaction pénale, imposées dans les affaires de corruption transnationale ; et (iii) les demandes d'entraide reçues, envoyées, accordées et rejetées, de manière à pouvoir identifier la part de ces demandes concernant des faits de corruption d'agent public étranger, y compris sur les demandes en provenance des pays de l'UE [Convention, Articles 3 et 9].
8. En matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Belgique d'intensifier ses actions de sensibilisation à la détection de faits pouvant relever de la corruption transnationale auprès des professions, y compris non financières, assujetties à l'obligation de déclaration de soupçon [Convention, Article 7].
9. En ce qui concerne les normes comptables, la vérification externe et les programmes de conformité des entreprises, le Groupe de travail recommande à la Belgique :
- a) D'attirer l'attention du parquet sur l'importance de poursuivre vigoureusement les infractions comptables qui pourraient masquer le paiement d'un pot-de-vin à un agent public étranger [Convention, Article 8] ;



- b) D'envisager de requérir les vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, indépendantes de l'entreprise, telles que les autorités chargées de l'application des lois ou de la réglementation, et, le cas échéant, de s'assurer que les vérificateurs externes qui procèdent de façon raisonnable et de bonne foi à de tels signalements sont protégés contre tout recours en justice [Recommandation de 2009, X.B(v)] ; et
  - c) De mener, en coopération avec les organisations patronales, des actions visant à encourager les entreprises, tout particulièrement les PME, à développer des mécanismes appropriés de contrôle interne et de conformité [Recommandation de 2009, X.C(i) et Annexe II].
10. En ce qui concerne les mesures fiscales pour lutter contre la corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Belgique de poursuivre ses efforts de sensibilisation et de formation de l'administration fiscale aux problématiques spécifiques à la détection de la corruption transnationale [Recommandation de 2009, VIII ; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales].
11. En ce qui concerne la sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Belgique :
- a) De poursuivre les efforts engagés auprès de son administration, en traitant plus spécifiquement de la question des risques de corruption d'agents publics étrangers par les ressortissants et entreprises belges, et en particulier auprès des personnels du SPF Affaires étrangères et des autorités en charge des marchés publics, ainsi que des autres personnels susceptibles de jouer un rôle dans la détection et le signalement de faits de corruption transnationale et ceux en contact avec les entreprises belges opérant à l'étranger [Recommandation de 2009, III.(i) ; Phase 2 Recommandation 1(a)] ; et
  - b) De prendre des mesures de sensibilisation de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers vis-à-vis des entreprises belges, et notamment des PME, en coordination avec les organisations patronales [Recommandation de 2009, III.(i), (iv) et (v) ; Phase 2 Recommandation 1(b)].
12. En matière de signalement des faits de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Belgique :
- a) De rappeler à tous les agents publics, y compris les agents des ambassades et missions belges postées à l'étranger, l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 29 alinéa 1 du Code d'instruction criminelle d'informer le parquet de toute infraction de corruption d'agents publics étrangers dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et d'examiner l'opportunité d'instaurer un système cohérent de sanctions en cas de non-respect de cette obligation [Recommandation de 2009, IX.(i) et (ii) ; Phase 2 Recommandation 3(b)] ; et
  - b) De prendre promptement les mesures appropriées afin de protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les employés du secteur public et privé qui signalent des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes [Recommandation de 2009, IX.(i) et (iii)].
13. En ce qui concerne les avantages publics, le Groupe de travail recommande à la Belgique :

- a) De s'assurer, dans le cadre du projet de loi visant à l'adoption d'un casier judiciaire des personnes morales, que les institutions en charge des marchés publics, de l'aide publique au développement (APD) et des crédits à l'exportation et de toutes autres subventions publiques puissent avoir accès à ce casier [Convention, Articles 2 et 3.4 ; Recommandation de 2009, XI.(i), (ii) et XII.] ; et
- b) De mettre en place une obligation de signalement pour les agents du Ducroire et de Finexpo, similaire à celle en place pour les agents publics belges [Recommandation de 2009, XII ; Recommandation de 2006 sur les crédits à l'exportation].

## **2. Suivi par le Groupe de travail**

14. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier :
- a) L'exercice par la Belgique de sa compétence extraterritoriale en matière de corruption transnationale et notamment l'application de la distinction fondée sur l'origine de l'agent public étranger corrompu [Convention, Article 4.2] ;
  - b) L'application du régime de responsabilité des personnes morales pour faits de corruption transnationale aux entreprises publiques fédérales et locales, afin de s'assurer que l'exclusion de certaines personnes morales de droit public de l'application de la loi pénale en la matière n'empêche pas une pleine et entière application de la Convention [Convention, Article 2] ;
  - c) L'utilisation en pratique de la transaction pénale dans les affaires de corruption transnationale afin de s'assurer du caractère prévisible et transparent de cette procédure et que les peines appliquées dans le cadre de la transaction pénale sont efficaces, proportionnées et dissuasives [Convention, Articles 3 et 5] ;
  - d) L'application en pratique de l'infraction de blanchiment lorsque l'infraction primaire est la corruption transnationale afin de s'assurer que le blanchiment peut être poursuivi et sanctionné « quel que soit le lieu où la corruption s'est produite » [Convention, Article 7] ;
  - e) La capacité de la Belgique à répondre aux demandes d'entraide judiciaire afin de s'assurer (i) que la Belgique accorde, autant que le permettent ses lois et ses instruments internationaux pertinents, une exécution prompte et efficace de l'entraide; (ii) que le recours à l'exception des « intérêts essentiels de la Belgique » pour refuser les demandes d'entraide est appliquée en accord avec l'obligation dans l'Article 5 de la Convention ; et (iii) que la Belgique peut fournir une entraide prompte et efficace aux États dont le système juridique n'établit pas une responsabilité pénale des personnes morales [Convention, Article 9] ; et
  - f) L'impact des dispositions dans l'article 219 CIR et la Loi de 11 juillet 2013 sur la détection et le signalement efficace de la corruption transnationale par les autorités fiscales; [Recommandation de 2009 III (iii); Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales II].

**ANNEXE 1 – LISTE DES RECOMMANDATIONS DE PHASE 2 ET ÉVALUATION DE LEUR  
MISE EN ŒUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL EN 2008**

<b>Recommandations de Phase 2</b>	<b>2008 Évaluation Groupe de Travail</b>
<b><i>Recommandation concernant les actions de sensibilisation à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers</i></b>	
1. En ce qui concerne les actions de sensibilisation visant à promouvoir la Convention OCDE et la poursuite de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers sous les dispositions anti-corruption de la loi belge, le Groupe de travail recommande à la Belgique :	
a. d'amplifier les efforts de sensibilisation à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers de l'administration et du secteur para-étatique, en particulier leurs personnels susceptibles de jouer un rôle dans la détection et le signalement de faits de corruption transnationale et ceux en contact avec les entreprises belges exportant ou investissant à l'étranger, ainsi que du public belge (Recommandation révisée, Section I).	Non mise en œuvre
b. de prendre les mesures nécessaires, en coopération avec les organisations professionnelles et milieux économiques concernés, pour sensibiliser davantage le secteur privé à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et promouvoir et aider à la mise en place au sein des entreprises présentes sur les marchés étrangers de mesures organisationnelles préventives (Recommandation révisée, Sections I et V C.(i)).	Non mise en œuvre
<b><i>Recommandation concernant la prévention de la corruption d'agents publics étrangers</i></b>	
2. En ce qui concerne d'autres mesures de prévention, le Groupe de travail recommande à la Belgique :	
a. d'examiner les principes et les procédures en vigueur au sein de l'ensemble des organismes et autorités chargés d'octroyer des subventions publiques, des marchés publics ou d'autres avantages octroyés par les pouvoirs publics afin d'assurer la pleine efficacité de la mesure de refus de tels avantages à des entreprises convaincues de corruption d'agents publics étrangers (Recommandation révisée, Sections II v) et VI).	Partiellement mise en œuvre
<b><i>Recommandation concernant la détection des faits de corruption d'agents publics étrangers</i></b>	
3. En ce qui concerne la détection, le Groupe de travail recommande à la Belgique :	
a. d'adopter des mesures permettant d'assurer une protection effective et adéquate des salariés qui dénoncent de bonne foi des actes suspects de corruption afin que ceux-ci puissent procéder à des dénonciations au parquet sans craindre d'être licenciés ou poursuivis (Recommandation révisée, Section I).	Non mise en œuvre
b. de rappeler, par voie de circulaire ou par tout autre moyen, à tous les agents publics l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 29 alinéa 1 du Code d'instruction criminelle d'informer le parquet de toute infraction de corruption d'agents publics étrangers dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et d'examiner l'opportunité d'instaurer un système cohérent de sanctions en cas de non-respect de cette obligation (Recommandation révisée, Sections I et II(v)).	Partiellement mise en œuvre
c. de procéder dans les meilleurs délais à la rédaction d'une circulaire à l'intention de l'ensemble des agents du fisc rappelant la prohibition générale, au terme de la législation pénale, de l'octroi d'un avantage de toute nature à un agent public étranger (Convention, Article 1 ; Recommandation révisée, Section IV).	Mise en œuvre
d. de clarifier l'exigence qui incombe aux vérificateurs des comptes des entreprises qui découvrent des indices d'éventuels actes de corruption d'en informer les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de la société, et de considérer l'inscription dans la loi d'une obligation expresse, pour les réviseurs, de dénoncer auprès des autorités de poursuite pénale toute participation de l'entité dont ils assurent le contrôle des comptes à des pratiques de corruption sur les marchés étrangers dans les cas où les organes de la société dûment saisis par le réviseur s'abstiendraient d'agir (Convention, Article 8 ; Recommandation révisée, Section V iv)).	Mise en œuvre

e. d'instaurer une coordination multidisciplinaire entre les diverses instances judiciaires et policières, doublée d'un protocole d'accord avec les services publics, concernant les actions de contrôle et de détection de la corruption d'agents publics (Recommandation révisée, Section I).	Mise en œuvre
<b>Recommandation concernant les enquêtes et les poursuites l'infraction pour des faits de corruption d'agents publics étrangers</b>	
4. En ce qui concerne les poursuites, le Groupe de travail recommande à la Belgique :	
a. de clarifier formellement – par le biais de circulaires ou par toute autre voie officielle – la politique criminelle en matière de corruption active d'agents publics étrangers pour encourager les autorités de police et les membres du parquet à rechercher systématiquement la responsabilité des personnes soupçonnées d'avoir commis l'infraction (Recommandation révisée, Section I).	Mise en œuvre
b. de poursuivre une politique de formation adéquate de l'ensemble des acteurs de la poursuite pénale (policiers, Ministère public, magistrats instructeurs) à l'infraction et de créer une filière pénale spécialisée pour le traitement des dossiers de criminalité économique et financière (Recommandation révisée, Section I ; Annexe à la Recommandation révisée, Paragraphe 6).	Mise en œuvre
c. de définir une notion autonome d'agent public étranger qui couvre le périmètre entier d'application requis par la Convention en ce qui concerne la notion d'agent public et, dans la même optique, de prendre des mesures législatives correctrices afin d'assurer la pleine efficacité de la compétence tant extraterritoriale qu'universelle de la Belgique sur des infractions d'agents publics étrangers commises à l'étranger (Convention, Article 1 ; Évaluation phase 1 ; Convention, Articles 4 et 5).	Mise en œuvre
d. de clarifier, dans le cadre du projet de loi en cours d'élaboration visant à amender les dispositions concernant la responsabilité pénale des personnes morales, le mode d'imputation de l'élément moral pour l'infraction intentionnelle de corruption transnationale afin de faciliter les poursuites (Convention, Articles 2 et 3 ; Recommandation révisée, Section I).	Non mise en œuvre
e. de s'assurer, dans le cadre de la réforme en cours de l'entraide judiciaire en matière pénale, que soit d'une part introduite une simplification des procédures nationales d'exécution d'une entraide passive et active exécutée dans un cadre non conventionnel (Convention, Article 9) et que soit d'autre part précisé que le recours à l'exception des intérêts essentiels de la Belgique pour refuser l'octroi d'une entraide judiciaire dans le domaine de la corruption d'agents publics étrangers ne sera pas influencé par des considérations mentionnées à l'art. 5 de la Convention.	Partiellement mise en œuvre
<b>Recommandation en matière de sanction de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et des infractions associées</b>	
5. En matière de sanctions, le Groupe de travail recommande à la Belgique :	
a. d'attirer l'attention du parquet sur l'importance de poursuivre vigoureusement les infractions comptables permettant le cas échéant de camoufler le versement d'un pot-de-vin à un agent public étranger (Convention, Article 3 ; Recommandation révisée Section V A) iii).	Mise en œuvre
b. d'envisager, dans le contexte de la révision de la loi sur la responsabilité pénale des entreprises ou par toute autre voie, l'exclusion de droit des marchés publics des entreprises convaincues de corruption d'agents publics étrangers, en vue de renforcer l'efficacité des sanctions réprimant l'infraction de corruption d'agents publics étrangers (Convention, Article 3 ; Recommandation révisée, Section VI ii).	Mise en œuvre
c. d'introduire dans le droit fiscal belge dans les meilleurs délais une interdiction générale de la déductibilité fiscale d'avantages de toute nature versés à un agent public étranger (Évaluation Phase 1 ; Recommandation révisée Sections II vii) et IV).	Mise en œuvre
<b>Problème devant donner lieu à un suivi par le Groupe de Travail</b>	
6. Le Groupe de travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier :	
a. si la définition actuelle de la corruption aux termes de l'article 246 du Code pénal couvre spécifiquement l'octroi d'un avantage (Convention, Article 1).	
b. si la mise en application de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers confirme une conception large de l'exercice de la fonction officielle de l'agent public (Convention, Article 1).	
c. si les ressources humaines et matérielles allouées à la police fédérale et leur attribution permettent une poursuite effective des dossiers complexes de corruption transnationale (Recommandation révisée Section I).	

## ANNEXE 2 – EXTRAITS LEGISLATIFS

*Code pénal***Article 5**

Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte.

Lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée. Si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable.

Sont assimilées à des personnes morales :

1° les associations momentanées et les associations en participation;

2° les sociétés visées à l'article 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ainsi que les sociétés commerciales en formation;

3° les sociétés civiles qui n'ont pas pris la forme d'une société commerciale.

Ne peuvent pas être considérées comme des personnes morales responsables pénalement pour l'application du présent article : l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, [les zones de secours,] [les prézones] l'agglomération bruxelloise, les communes, (les zones pluricommunales,) les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale.

**Article 7bis**

Les peines applicables aux infractions commises par les personnes morales sont :

en matière criminelle, correctionnelle et de police :

1° l'amende;

2° la confiscation spéciale; la confiscation spéciale prévue à l'article 42, 1°, prononcée à l'égard des personnes morales de droit public, ne peut porter que sur des biens civilement saisissables;

en matière criminelle et correctionnelle :

1° la dissolution; celle-ci ne peut être prononcée à l'égard des personnes morales de droit public;

2° l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, à l'exception des activités qui relèvent d'une mission de service public;

3° la fermeture d'un ou plusieurs établissements, à l'exception d'établissements où sont exercées des activités qui relèvent d'une mission de service public;

4° la publication ou la diffusion de la décision.

**Article 41bis**

§ 1er. Les amendes applicables aux infractions commises par les personnes morales sont :

en matière criminelle et correctionnelle :

- lorsque la loi prévoit pour le fait une peine privative de liberté à perpétuité : une amende de deux cent quarante mille euros à sept cent vingt mille euros :

- lorsque la loi prévoit pour le fait une peine privative de liberté et une amende, ou l'une de ces peines seulement : une amende minimale de cinq cents euros multipliés par le nombre de mois correspondant au minimum de la peine privative de liberté, et sans pouvoir être inférieure au minimum de l'amende prévue

pour le fait; le maximum s'élève à deux mille euros multipliés par le nombre de mois correspondant au maximum de la peine privative de liberté, et sans pouvoir être inférieure au double du maximum de l'amende prévue pour le fait;

- lorsque la loi ne prévoit pour le fait qu'une amende : le minimum et le maximum sont ceux prévus par la loi pour le fait;

en matière de police :

- une amende de vingt-cinq euros à deux cent cinquante euros.

§ 2. Pour la détermination de la peine prévue au § 1er, les dispositions du Livre Ier sont applicables.

### **Article 246 §2**

Est constitutif de corruption active le fait de proposer, directement ou par interposition de personnes, à une personne exerçant une fonction publique une offre, une promesse ou un avantage de toute nature, pour elle-même ou pour un tiers, afin qu'elle adopte un des comportements visés à l'article 247.

### **Article 250**

Lorsque la corruption prévue par les articles 246 à 249 concerne une personne qui exerce une fonction publique dans un État étranger ou dans une organisation de droit international public, les peines seront celles prévues par ces dispositions.

## *Code d'instruction criminelle*

### **Article 21 du Titre préliminaire**

Sauf en ce qui concerne les infractions définies dans les articles 136bis, 136ter et 136quater du Code pénal, l'action publique sera prescrite après dix ans, cinq ans ou six mois à compter du jour où l'infraction a été commise, selon que cette infraction constitue un crime, un délit ou une contravention. [...]

### **Article 21ter du Titre préliminaire**

Si la durée des poursuites pénales dépasse le délai raisonnable, le juge peut prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité ou prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi. [...]

### **Article 22 du Titre préliminaire**

La prescription de l'action publique ne sera interrompue que par les actes d'instruction ou de poursuite faits dans le délai déterminé par l'article 21. Ces actes font courir un nouveau délai d'égale durée, même à l'égard des personnes qui n'y sont pas impliquées.

### **Article 10quater**

§ 1er Pourra être poursuivie en Belgique toute personne qui aura commis hors du territoire :

1° une infraction prévue aux articles 246 à 249 du Code pénal ;

2° une infraction prévue à l'article 250 du même Code, lorsque la personne exerçant une fonction publique dans un État étranger ou dans une organisation de droit international public est belge ou lorsque l'organisation de droit international public pour laquelle la personne exerce une fonction publique a son Siège en Belgique.

§ 2 Tout Belge ou toute personne ayant sa résidence principale sur le territoire du Royaume qui, hors du territoire du royaume, se sera rendu coupable d'une infraction prévue à l'article 250 du code pénal pourra être poursuivie en Belgique, à condition que le fait soit puni par la législation du pays où il a été commis.

### **Article 29**

Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au [procureur du

Roi] près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel [l'inculpé] pourrait être trouvé, et du transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Toutefois, les fonctionnaires de l'Administration des Contributions directes, les fonctionnaires de l'Administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines, les fonctionnaires de l'Administration de l'Inspection spéciale des Impôts et les fonctionnaires de l'Administration de la Fiscalité des entreprises et des revenus, ne peuvent, sans autorisation du directeur régional dont ils dépendent, porter à la connaissance du procureur du Roi les faits pénalement punissables aux termes des lois fiscales et des arrêtés pris pour leur exécution

Le directeur régional visé à l'alinéa 2 ou le fonctionnaire qu'il désigne peut, dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, se concerter sur des dossiers concrets avec le procureur du Roi. Le procureur du Roi peut poursuivre les faits pénalement punissables dont il a pris connaissance lors de la concertation. La concertation peut aussi avoir lieu à l'initiative du procureur du Roi. Les autorités policières compétentes peuvent participer à la concertation.]

### *Code des impôts sur les revenus*

#### **Article 53, paragraphe 24**

Ne constituent pas des frais professionnels : [...]

les commissions, courtages, ristournes commerciales ou autres, vacations ou honoraires occasionnels ou non, gratifications, rétributions ou avantages de toute nature qui sont accordés, directement ou indirectement, à une personne :

- a) dans le cadre d'une corruption publique en Belgique visée à l'article 246 du Code pénal ou d'une corruption privée en Belgique visée à l'article 504bis du même Code;
- b) dans le cadre d'une corruption publique d'une personne exerçant une fonction publique dans un État étranger ou dans une organisation de droit international public, visée à l'article 250 du même Code.

#### **Article 219**

Une cotisation distincte est établie à raison des dépenses visées à l'articles 57 et des avantages de toute nature visés aux articles 31, alinéa 2, 2°, et 32, alinéa 2, 2°, qui ne sont pas justifiés par la production de fiches individuelles et d'un relevé récapitulatif ainsi qu'à raison des bénéfices dissimulés qui ne se retrouvent pas parmi les éléments du patrimoine de la société, et des avantages financiers ou de toute nature visés à l'article 53, 24°.

Cette cotisation est égale à 300 p.c. de ces dépenses, avantages de toute nature, avantages financiers et bénéfices dissimulés.

Ne sont pas considérées comme des bénéfices dissimulés, les réserves visées à l'article 24, alinéa 1er, 2° à 4°.

Cette cotisation n'est pas applicable si le contribuable démontre que le montant des dépenses, visées à l'article 57, ou des avantages de toute nature visés aux articles 31, alinéa 2, 2°, et 32, alinéa 2, 2° est compris dans une déclaration introduite par le bénéficiaire conformément à l'article 305. Lorsque le montant des dépenses visées à l'article 57 ou des avantages de toute nature visés aux articles 31, alinéa 2, 2°, et 32, alinéa 2, 2°, n'est pas compris dans une déclaration introduite par le bénéficiaire conformément à l'article 305, la cotisation n'est pas applicable si le montant est compris dans une imposition établie avec l'accord du bénéficiaire dans son chef dans le délai visé à l'article 354, alinéa 1<sup>er</sup>.

**ANNEXE 3 – TABLEAU DES SANCTIONS PÉNALES APPLICABLES À L'INFRACTION  
D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS<sup>104</sup>**

Nature de l'infraction <sup>105</sup>	Personnes physiques			Personnes morales		
	Amende € (M=millions)	Réclusion	Peines complémentaires Déchéances marchés publics	Amende € (M=millions)		
<b>Article. 247 Droit commun, personne publique en général</b>						
247 § 1 acte juste	<b>600 à 60,000</b>	<b>6 mois à 1 an</b>	Article 33 CP facultatif	Déclassement, suspension ou retrait de l'agrément de l'entrepreneur pour les travaux publics  facultatif	<b>18,000 à 660,000</b>	
		600 à 150,000			6 mois à 2 ans	18,000 à 1,650,000
247 § 2 acte injuste	<b>600 à 150,000</b>	<b>6 mois à 2 ans</b>			<b>18,000 à 1.65M</b>	
	600 à 300,000	6 mois à 3 ans			18,000 à 3,3M	
247 § 3 crime ou délit commis par l'agent	<b>600 à 300,000</b>	<b>6 mois à 3 ans</b>			<b>18,000 à 3.3M</b>	
	3,000 à 600,000	2 ans à 5 ans			72,000 à 6.6M	
247 § 4 influence	<b>600 à 60,000</b>	<b>6 mois à 1 an</b>			<b>18,000 à 660,000</b>	
	600 à 150,000	6 mois à 2 ans			18,000 à 1.65M	
<b>Art. 248 Fonctionnaires de police et membres du Ministère public</b>						
247 § 1 acte juste	<b>600 à 120,000</b>	<b>6 mois à 2 ans</b>			Article 33 CP facultatif	
		600 à 330,000	6 mois à 4 ans	18,000 à 576,000		
247 § 2 acte injuste	<b>600 à 300,000</b>	<b>6 mois à 4 ans</b>	<b>18,000 à 576,000</b>			
	<b>600 à 600,000</b>	6 mois à 6 ans	18,000 à 864,000			
247 § 3 crime ou délit commis par l'agent	<b>600 à 600,000</b>	<b>6 mois à 6 ans</b>	<b>18,000 à 864,000</b>			
	3,000 à 1.2M	2 ans à 10 ans	72,000 à 1.44M			
<b>Art. 249 Juges, jurés, arbitres et assesseurs</b>						
249 § 1 arbitre	<b>600 à 300,000</b>	<b>1 à 3 ans</b>	Article 33 CP facultatif			

<sup>104</sup> Le montant des amendes s'applique aux faits commis à partir du 1er janvier 2012.

<sup>105</sup> Note : le texte figurant en deuxième ligne pour chaque infraction se rapporte aux sanctions qui s'appliquent dans le cas d'un pacte de corruption.



	3,000 à 600,000	2 à 5 ans		72,000 à 6.6M
249 § 2 juré, ou juge assesseur	<b>3,000 à 600,000</b>	<b>2 à 5 ans</b>		<b>72,000 à 6.6M</b>
	3,000 à 600,000	5 à 10 ans	Article 32 CP facultatif	180,000 à 1.44M
249 § 3 juge	<b>3,000 à 600,000</b>	<b>5 à 10 ans</b>		<b>180,000 à 1.44M</b>
	3,000 à 600,000	10 à 15 ans	Article 31 CP automatique	360,000 à 2.16M

## ANNEXE 4 – LISTE DES PARTICIPANTS À LA VISITE SUR PLACE

### Ministères et organismes publics

- Agence belge de développement
- Agence pour le Commerce Extérieur
- Cellule de Traitement des Informations Financières
- Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière
- Ducroire
- Finexpo
- Office central pour la répression de la corruption
- Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisé
- Analystes statistiques près du Collège des Procureurs généraux
- Office central pour la saisie et la confiscation Régie des bâtiments
- Office Européen de Lutte Antifraude (OLAF)
- Service Public Fédéral, Chancellerie du Premier Ministre
- Service Public Fédéral Justice
- Service Public Fédéral Affaires étrangères
- Service Public Fédéral Budget et Contrôle de la Gestion
- Service Public Fédéral Finances
- Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie
- Communauté flamande

### Magistrature

- Cour de cassation
- Collège des procureurs généraux
- Juge d'instruction Parquet Fédéral
- Parquet près la Cour d'appel de Bruxelles
- Parquet près la Cour d'appel de Mons
- Parquet près la Cour d'appel de Liège

### Secteur privé

#### *Entreprises privées*

- BATS
- Carmeuse
- FN Herstal
- KBC
- Kroll advisory solutions
- Siemens
- UCB
- Arcelor Mittal

#### *Associations professionnelles, organisation patronale*

- Antwerp World Diamond Center
- Agoria
- Belgian- Chinese Economic and Commercial Council
- Chambre de commerce international
- Union des Entreprises de Bruxelles

#### *Professions juridiques et universitaires*

- HoGent, Onderzoeksteam GaPS
- De Broeck, Van Laere & Partners

#### *Professions comptables et de vérification*

- IFA
- Institut des Réviseurs des Entreprises
- Triforensic

### Société civile et médias

- Transparency International Belgique
- MO Magazine

## ANNEXE 5 – LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ABD	Agence Belge de Développement
APD	Aide Publique au Développement
Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil de l'Union européenne
CIC	Code d'instruction criminelle
CIR	Code des impôts sur les revenus
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CP	Code pénal
CRI	Commission rogatoire internationale
CS	Code des sociétés
CTB	Coopération technique belge
CTIF	Cellule de Traitement des Informations Financières
DEJ	Demande d'entraide judiciaire
EUR	Euro
FEB	Fédération des Entreprises Belges
GAFI	Groupe d'Action Financier
GTC	Groupe de travail contre la corruption
IDE	Investissement direct étranger
IFAC	International Federation of Accountants
IRE	Institut des Réviseurs d'Entreprises
ISA	Standards Internationaux d'Audit
JIT	Joint Investigation Team ( <i>Équipe commune d'enquête</i> )
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OCRC	Office Central de Répression de la Corruption
OCSC	Office Central pour la Saisie et la Confiscation
OLAF	Office Européen de Lutte Antifraude
PIB	Produit intérieur brut
PJF	Police Judiciaire Fédérale
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Personne Politiquement Exposée
RDC	République Démocratique du Congo
SFPI	Société Fédérale de Participation et d'Investissement
SPF	Service Public Fédéral
SPC	Service de la Politique Criminelle
UCM	Union des classes moyennes
UE	Union européenne
USD	Dollar américain