

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

Annule & remplace le même document du 17 mai 2018

**PHASE 3 EVALUATION DE LA BELGIQUE : RAPPORT ECRIT
SUPPLÉMENTAIRE**

Paris, 12-15 juin 2018

JT03434677

PHASE 3 EVALUATION DE LA BELGIQUE : RAPPORT ECRIT SUPPLÉMENTAIRE JUIN 2018

Nom du pays :	BELGIQUE
Date d'approbation du rapport d'évaluation de la Phase 3 :	11 octobre 2013
Date de soumission des informations	16 mai 2018

En décembre 2017, le Groupe de Travail sur la Corruption a demandé à la Belgique un rapport écrit sur les trois recommandations clés concernant la responsabilité des personnes morales, le délai de prescription et la protection des lanceurs d'alerte.

Texte de la recommandation 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.J].

Mesures prises à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

(a) Deux propositions de loi ont été déposées à la Chambre des représentants déjà en janvier et avril 2015. Il s'agit des propositions suivantes :

- <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/0816/54K0816001.pdf>: proposition de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales. La proposition de loi lève l'immunité pénale de la commune et d'autres personnes morales de droit public. Dans le futur, il sera donc possible d'assigner tant les mandataires locaux que les personnes morales de droit public. La règle du "décumul" est également supprimée. Cette réglementation est jugée complexe par la doctrine et peut être qualifiée de quasi unique par rapport aux pays voisins.
- <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1031/54K1031001.pdf>: proposition de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale de certaines personnes morales de droit public. Cette proposition de loi vise à faire exercer les poursuites contre la personne morale en cas de faits mineurs, le mandataire restant personnellement responsable des infractions graves ou répétées. D'autre part, cette proposition abroge également la règle du décumul, selon laquelle, 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.

Les deux propositions ont donc pour objet d'abroger la règle du décumul, ce qui implique que, dorénavant, lorsqu'une personne morale et une personne physique commettent une infraction, elles seront toutes deux en principe pénalement responsables.

L'avis de Conseil d'Etat (sur les deux propositions) date du 8 octobre 2015 et a été distribué le 12 octobre 2015 : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/0816/54K0816002.pdf>.

La cellule stratégique du Ministre de la Justice a également demandé l'avis du Collège des procureurs généraux. Le collège a donné un avis favorable pour le décumul.

Ces propositions de loi sont essentiellement motivées par la problématique de la responsabilité pénale des mandataires locaux qui, par suite de l'immunité pénale des personnes morales de droit public disposant d'un organe élu et de l'impossibilité de principe d'invoquer le concours, sont fréquemment les seules personnes à être poursuivies et condamnées pour des comportements susceptibles d'être imputés de facto à l'autorité de droit public concernée elle-même.

(b) Après le rapport de suivi de la Belgique de décembre 2017, le service compétent du SPF Justice a pris contact avec la cellule stratégique du Ministre de la Justice pour déterminer quelles étaient les possibilités pour faire avancer la modification de la règle du décumul.

Dans le rapport de suivi de décembre 2017, il avait déjà été indiqué qu'un groupe d'experts, dont les travaux sont toujours en cours, travaillait sur la réforme du Code pénal belge. Ce groupe avait déjà trouvé un accord sur la modification des règles liées à la responsabilité des personnes morales, et plus précisément sur l'élimination de la règle du décumul. Le nouvel article, proposé par le groupe d'experts sur la réforme du Code pénal, est rédigé comme suit :

Les infractions peuvent être commises par des personnes physiques et des personnes morales.

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.

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'Etat fédéral, les régions, les communautés, (les provinces, les zones de secours, les pré-zones, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluri-communales, les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale).

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé.

Suite aux consultations entre le SPF Justice et la cellule stratégique, il a été décidé d'introduire ce texte sous la forme d'un amendement aux deux propositions de loi mentionnées ci-dessus à l'occasion des discussions sur ces propositions à la Commission de la Justice du parlement. Après les concertations au sein du gouvernement, le texte a été légèrement modifié et introduit au Parlement. Vous trouverez le texte de l'amendement en annexe 1. Il s'agit de l'amendement n° 4 dans ce document.

Les discussions au sein de la Commission de la Justice ont eu lieu les 2, 9 et 16 mai 2018. L'amendement a été adopté en première lecture par la Commission le 16 mai. Après adoption en deuxième lecture (dans les 15 jours), le projet de loi amendé sera adopté en séance plénière. Après signature par le Roi, la nouvelle loi sera publiée au Moniteur belge.

(c) En ce qui concerne le mode d'imputation :

Il a été décidé, lors des discussions sur l'amendement modifiant l'article 5 du Code pénal sur la responsabilité pénale des personnes morales, de ne pas simplement supprimer ou remplacer l'alinéa relatif à la règle du décumul, mais de remplacer complètement l'article 5 tel que prévu dans le nouvel article rédigé dans le cadre de la réforme du Code pénal. De cette manière, il était possible de clarifier le mode d'imputation de l'élément intentionnel de l'infraction dans la justification de l'amendement. On peut donc renvoyer au texte de la justification de l'amendement n° 4 en annexe.

La Belgique estime que la recommandation 2, en matière de responsabilité des personnes morales, est maintenant pleinement mise en œuvre.

Texte de la recommandation 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].

Mesures prises à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le délai de prescription est un thème qui est abordé dans le cadre des discussions d'une commission d'experts sur la réforme globale du Code d'instruction criminelle. Le sujet du délai de prescription est traité dans un cadre général et donc pas seulement dans le cadre de la corruption des fonctionnaires étrangers. Il en est de même pour les possibilités de suspension du délai de prescription.

Le point de vue de cette commission d'experts sur la réforme du Code d'instruction criminelle est le suivant: prévoir un premier délai, fixé in abstracto par la loi, qui commencerait à courir dès la commission des faits endéans lequel le parquet devrait avoir saisi le juge du fond. A la différence du régime actuel, ce délai ne devrait plus être susceptible d'interruption. Il pourrait tout au plus encore être suspendu en présence d'un obstacle légal à l'introduction de poursuites. Le délai de prescription de l'action publique cesse de courir à dater de la citation directe, de la convocation par procès-verbal ou de la comparution volontaire devant la juridiction de jugement. Une fois les poursuites engagées, seul le délai raisonnable, apprécié in concreto, devrait encore être garanti, son dépassement éventuel étant toutefois susceptible de conduire, non pas seulement au prononcé d'une simple déclaration de culpabilité, mais également à l'extinction pure et simple de l'action publique.

Dans le rapport de suivi précédent, il a été démontré sur la base d'une note du Collège des Procureurs généraux que les possibilités de suspension du délai de prescription sont déjà nombreuses.

Les travaux de la commission d'experts sur la réforme du Code d'instruction criminelle n'ont pas encore abouti. Des nouvelles mesures pour mettre en œuvre cette recommandation ne peuvent donc pas être rapportées. La Belgique estime que la problématique du délai de prescription doit être traitée de manière générale dans le cadre de cette réforme.

Texte de la recommandation 12, b:

12. En matière de signalement des faits de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Belgique :

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)].

Mesures prises à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Ce qui existe déjà au plan belge :

- **La Région Flamande** protège ses fonctionnaires lanceurs d’alerte depuis 2004. Ces dispositions sont inscrites dans le décret sur le statut des fonctionnaires flamands. Le fonctionnaire flamand peut dénoncer les faits en interne ou à l’audit interne si sa hiérarchie est impliquée. Le Médiateur est saisi en cas de craintes de représailles. Le Médiateur offre un canal de communication externe et une protection aux personnes qui ne sont pas en mesure de témoigner sur leur propre lieu de travail. Le Parlement flamand a encore renforcé ce dispositif dans un décret en 2012. Alors que le Médiateur était tenu, auparavant, de communiquer l’identité du lanceur d’alerte au chef de l’administration, le nouveau décret permet de tenir le nom du lanceur d’alerte confidentiel pendant un certain temps et prévoit la possibilité, pour ce dernier, d’être transféré à une autre fonction dans une autre organisation de l’administration flamande, au même niveau de poste et sans perte de revenus. Le 9 mai 2014, le gouvernement flamand a conclu un protocole avec le Médiateur flamand sur la protection des lanceurs d’alerte. Ce protocole contient des règles sur la durée de la protection, les mesures de protection, la suspension des mesures disciplinaires, et le transfert à une autre fonction.
- **La loi relative à la dénonciation d’une atteinte suspectée à l’intégrité au sein d’une autorité administrative fédérale date du 15 septembre 2013.** Elle permet au personnel de ces autorités de signaler à titre confidentiel les atteintes à l’intégrité, y compris les actes de corruption, au Centre Intégrité, qui est rattaché au Médiateur fédéral. Les agents fédéraux qui ont recours à cette procédure sont dispensés de leur obligation d’informer le procureur. Afin de rendre la procédure plus accessible, toutes les autorités fédérales sont tenues de désigner une ou plusieurs “personnes de confiance d’intégrité” par rôle linguistique. La loi protège automatiquement contre toute sanction ou acte de représailles les lanceurs d’alerte, les personnes contribuant à l’enquête sur les irrégularités dénoncées et leurs conseillers. Les dénonciations abusives sont sanctionnées.
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013091506&table_name=loi
- Les **fonctionnaires de la Communauté germanophone** sont également protégés (mission de contrôle des signalements et de protection par le médiateur de la Communauté).
- Commission spéciale sur les « **Panama Papers** », affaire dont l’origine provient également d’un lanceur d’alerte anonyme (recommandations approuvées le 16 novembre 2017). La commission s’est aussi penchée sur la notion des lanceurs d’alerte, et a formulé les recommandations suivantes à ce sujet :
 - (1) Il faut œuvrer au développement d’un mécanisme général de protection du lanceur d’alerte tant pour le secteur privé que pour le secteur public, après consultation de la société civile. Un tel mécanisme prévoit la création d’un point de contact qui fournit du conseil et du support aux lanceurs d’alerte. Ce système devra être strictement encadré par la loi et il faudra tenir compte de l’équilibre de la protection de tous les droits en présence (ceux du lanceur d’alerte, des personnes qui font l’objet de la dénonciation et des institutions dont les informations ont été utilisées, mais aussi de l’intérêt général,). Avec ce dispositif, on pourra éviter les fausses informations.
 - (2) Les entreprises de services fiscaux, juridiques et financiers doivent informer leur personnel de manière proactive de l’existence de la réglementation sur les lanceurs d’alerte et du

point de contact.

- (3) Il est recommandé de mettre en place un statut légal des lanceurs d'alerte. Ce statut doit faire l'objet d'un débat ouvert qui s'appuiera sur les expériences légales observées à l'étranger.
- (4) S'il est considéré que les lanceurs d'alerte doivent agir de façon désintéressée, dans l'intérêt général, il pourrait être judicieux de prévoir une indemnisation du préjudice subi dans le cas où les faits dénoncés auraient été vérifiés et que le lanceur d'alerte souhaite quitter l'institution pour laquelle il travaille étant donné la détérioration probable des relations.

<http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2749/54K2749001.pdf>

- Le 31 juillet 2017, la loi relative à la **surveillance du secteur financier** et aux services financiers a été modifiée en vue notamment d'y introduire un article 69*bis* qui demande à l'autorité de surveillance des services et marchés financiers (FSMA) de mettre en place des mécanismes efficaces pour permettre aux travailleurs de ce secteur le signalement confidentiel des infractions potentielles à la législation financière dont elle contrôle le respect. Ces informateurs de bonne foi sont protégés contre les représailles. Un point de contact pour les lanceurs d'alerte est créé sur le site internet de cette autorité.
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2017073110&table_name=loi
- Le parlement de la **Région de Bruxelles-Capitale** a adopté le 17 novembre 2017 une résolution relative à la protection des lanceurs d'alerte.
- En Belgique, les autres lanceurs d'alerte **employés du secteur privé** ne sont pas protégés que ce soit par la loi, un code de bonne gouvernance ou des conventions collectives.
- Au sein du Service Public Fédéral Affaires Etrangères, il existe un groupe de travail qui a pour objectif de réaliser un état des lieux relatif à la protection des lanceurs d'alerte, tant sur le plan national qu'international. Les questions touchant au statut des lanceurs d'alerte, à leur protection et à leur éventuelle rétribution, incombent au gouvernement. Un groupe de travail sur le même sujet existe également au sein du Service Public Fédéral Finances.

Il faut également rappeler qu'à défaut d'une législation complète sur la matière des lanceurs d'alerte, il est possible de se référer à l'article 29 du Code d'instruction criminelle pour les fonctionnaires et l'article 30 et 31 du même Code. Toute personne y compris les fonctionnaires en dehors de ses fonctions qui aura été témoin d'un attentat, soit contre la sûreté publique, soit contre la vie ou la propriété d'un individu, sera pareillement tenue d'en donner avis au procureur du Roi soit du lieu du crime délit, soit du lieu où l'inculpé pourra être trouvé. Il s'agit d'une disposition générale.

Le 23 avril 2018, la Commission européenne a diffusé une communication et une proposition de directive sur la protection des lanceurs d'alerte au niveau européen. Elle vise une protection minimale de l'ensemble des travailleurs en vue de protéger les intérêts financiers de l'Union et le fonctionnement du marché intérieur dans les domaines de compétence de l'Union. La Belgique a participé aux deux réunions du groupe d'experts consultés en vue de réfléchir à l'élaboration de ce projet. Des réunions en vue d'une coordination de la position belge ont déjà eu lieu. Elle s'investira également dans le

processus législatif qui va suivre.

Les négociations sur la proposition de directive devraient débuter le 12 juin prochain.