



BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

CORRUPTIEBESTRIJDING IN BELGIË VANDAAG :
EEN STAND VAN ZAKEN

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN
BELGIQUE DE NOS JOURS : UN ÉTAT
DE LA QUESTION

Vrijdag

27-03-2015

Namiddag

Vendredi

27-03-2015

Namiddag

N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	Parti Socialiste
MR	Mouvement réformateur
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
sp.a	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	centre démocrate Humaniste
VB	Vlaams Belang
FDF	Fédéralistes démocrates francophones
PTB-GO!	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture!
PP	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 54 0000/000	Parlementair stuk van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral (couverture verte)
CRABV	Beknopt Verslag (witte kaft)	CRABV	Compte Rendu Analytique (couverture blanche)
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral définitif et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (op beige kleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be	www.lachambre.be
e-mail : publicaties@dekamer.be	e-mail : publications@lachambre.be

INHOUD

Corruptiebestrijding in België vandaag: een stand van zaken 1

Sprekers: **Siegfried Bracke**, voorzitter van de Kamer, **Luk Van Biesen**, voorzitter van de subcommissie Rekenhof, **Francis Desterbeck**, advocaat-generaal bij het hof van beroep te Gent, **Rudy Hoskens**, partner PwC Risk & Compliance, **Anabela Gago**, afdelingshoofd, DG Migratie en Binnenlandse Zaken, Europese Commissie, **Christophe Speckbacher**, afdelingshoofd van het secretariaat van GRECO, **Bertand Vols**, **Jean-Marie Lequesne**, **Yves Keppens**, **Luc Van den Steen**, **Stefaan Van Hecke**, lid van de Kamer, **Jozef Beckers**, raadsheer bij het Rekenhof, **Koen Geens**, minister van Justitie

SOMMAIRE

La lutte contre la corruption en Belgique de nos jours: un état de la question 1

Orateurs: **Siegfried Bracke**, président de la Chambre, **Luk Van Biesen**, président de la sous-commission Cour des comptes, **Francis Desterbeck**, avocat général près la cour d'appel de Gand, **Rudy Hoskens**, partner PwC Risk & Compliance, **Anabela Gago**, chef d'unité, DG Migration et Affaires intérieures, Commission européenne, **Christophe Speckbacher**, chef de section du secrétariat du GRECO, **Bertand Vols**, **Jean-Marie Lequesne**, **Yves Keppens**, **Luc Van den Steen**, **Stefaan Van Hecke**, membre de la Chambre, **Jozef Beckers**, conseiller à la Cour des comptes, **Koen Geens**, ministre de la Justice

CORRUPTIEBESTRIJDING IN BELGIË VANDAAG: EEN STAND VAN ZAKEN

VRIJDAG 27 MAART 2015

Namiddag

01 Corruptiebestrijding in België vandaag: een stand van zaken

01 La lutte contre la corruption en Belgique de nos jours: un état de la question

De vergadering wordt geopend om 14.19 uur en voorgezeten door de heer Luk Van Biesen. La séance est ouverte à 14.19 heures et présidée par M. Luk Van Biesen.

01.01 **Siegfried Bracke:** Dames en heren, mag ik als voorzitter van de Kamer iedereen van harte welkom heten in de Congreszaal van de Kamer van volksvertegenwoordigers voor deze studienamiddag, die helemaal in het teken staat van de bestrijding van de corruptie.

De organisatie van dit colloquium is in de zeer bekwame handen van de subcommissie "Rekenhof" van de commissie voor de Financiën en de Begroting, voorgezeten door de al even voortreffelijke collega Luk Van Biesen, die ook dit colloquium zal voorzitten.

Het is derde keer dat de subcommissie "Rekenhof" een colloquium organiseert over een specifiek thema. De eerste keer, in 2003, ging het over de dubbele overheidsboekhouding. De tweede keer, in 2010, ging het over de geldstromen van en naar de EU. We kunnen dus, dames en heren, over een traditie beginnen spreken.

Cette fois, la sous-commission Cour des comptes ne travaille pas seule, mais collabore avec le Centre d'étude du droit pénal européen, une ASBL chapeauté par l'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude. Ce type d'ASBL, qui existe dans tous les États membres européens, sensibilise à la problématique de la corruption et propose

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN BELGIQUE DE NOS JOURS: UN ÉTAT DE LA QUESTION

VENDREDI 27 MARS 2015

Après-midi

différentes pistes pour une approche efficace et intégrée.

Cette collaboration vise à toucher un public plus large que le public cible traditionnel des magistrats, des avocats et des services de police et de sécurité, afin que les responsables politiques, leurs collaborateurs et les fonctionnaires soient, eux aussi, sensibilisés et prennent conscience de l'importance de la lutte contre la corruption.

Het is in het licht daarvan dat we hier als het ware een primeur kunnen meemaken, want straks zal het evaluatierapport van België door de Raad van Europa worden voorgesteld, zodat we weten hoe dit land afrekenet met verschillende vormen van corruptie en welke aanbevelingen de Raad van Europa voor ons nog in petto heeft.

Dames en heren, ik kom nu bij mijn favoriete hobby, te weten: Churchill. Want zoals Churchill al wist: "However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results." *Never forget that!*

Ik dank u voor uw aandacht.

01.02 **Luk Van Biesen:** Mijnheer de Kamervoorzitter, namens de subcommissie "Rekenhof" en namens de organisatie die dit colloquium mee mogelijk heeft gemaakt, wil ik u hartelijk danken dat u ons de toestemming hebt gegeven om dit colloquium in deze zaal van het Parlement te laten plaatsvinden, een zaal die ooit voor korte tijd de zaal van een parlement is geweest. Na de staats hervorming was dit immers het Brussels Parlement. Hier is ook over wetten gestemd of, om juister te zijn, over decreten. Ik moet oppassen dat ik de juiste terminologie gebruik, want er zitten heel wat juristen in de zaal.

Van mijn kant wens ik u van harte welkom op dit

colloquium. De Kamervoorzitter heeft het kader reeds geschetst. Dit is reeds het derde colloquium, dat gaat over een specifiek thema, namelijk de corruptiebestrijding. Men hoort er vandaag iets minder over dan vroeger, maar dat betekent niet dat het als dusdanig niet meer bestaat. Wij hebben vandaag dan ook de opportuniteit dat heel wat rapporten over dit thema zijn uitgewerkt en in de loop van de namiddag zullen worden voorgesteld.

Mesdames, messieurs, la corruption se rencontre souvent sous des formes dissimulées dans le secteur public comme privé et elle a un coût social élevé. Il est dès lors important de lutter efficacement contre ce phénomène tant au niveau national qu'europpéen.

Quelles formes de corruption connaissons-nous et comment pouvons-nous les combattre? Une réponse à ces questions et à d'autres sera fournie lors du colloque de cet après-midi.

De studienamiddag zal twee delen bevatten. In het eerste deel, voor de koffiepauze, zal de strijd tegen corruptie vanuit een Europese invalshoek worden belicht. Er zal ook worden uiteengezet hoe de Europese instanties de Belgische aanpak van corruptie evalueren.

Als eerste spreker zal de heer Rudy Hoskens, partner bij PwC Risk & Compliance, de resultaten bespreken van een studie over de kosten van openbare aanbestedingen in de Europese Unie, waaraan hij zelf heeft meegewerkt en die werd verricht in opdracht van de Europese Commissie.

Vervolgens zullen mevrouw Anabela Gago en de heer Gilles Pelayo, respectievelijk afdelingshoofd en adjunct-afdelingshoofd van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie, het standpunt van de Commissie over de aanpak van corruptie en de reeds genomen maatregelen op dat vlak toelichten.

Ensuite, nous ferons le point sur la lutte contre la corruption en Belgique sur la base d'un examen du rapport d'évaluation du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Ce rapport sera présenté par M. Christophe Speckbacher, chef de section du secrétariat du GRECO.

La première partie sera clôturée par un débat avec les quatre intervenants.

Na de koffiepauze volgt het meer politiek

gedeelte, of het meer Belgisch gedeelte.

Après la pause, la seconde partie sera consacrée à la lutte contre la corruption au niveau belge. La manière d'appréhender la corruption en Belgique avec la plus grande efficacité possible, tant sur le plan préventif que répressif, sera abordée par M. Josef Beckers, conseiller à la Cour des comptes.

De heer Beckers vervangt de voorzitter, de heer Roland, maar zoals u weet is het Rekenhof één college van twaalf raadsheren op gelijke voet. Wij zijn, met andere woorden, heel blij dat de heer Beckers de heer Roland hier komt vervangen. Hij heeft over dit thema trouwens een duidelijk uitgesproken mening.

Tenslotte, krijgen we het bezoek van de heer Koen Geens, onze minister van Justitie, die het bestaande wetgevend kader zal weergeven waarmee de corruptie vandaag in België wordt bestreden. Hij zal dat kader tegen het licht houden en ook bekendmaken wat hij in deze legislatuur op dat vlak wenst te doen.

Wij organiseren dit colloquium in samenwerking met het Centrum voor de studie van het Europees strafrecht. Hun frontman, voorzitter of sterke man, is de heer Desterbeck, die het eerste deel zal leiden.

Ik geef dan ook graag het woord aan de heer Desterbeck.

01.03 Francis Desterbeck: Mijnheer de voorzitter, dames en heren, uiteraard in persoonlijke naam en als voorzitter van de e-zvw Centrum voor de studie van het Europees strafrecht heet ik u eveneens heel hartelijk welkom op dit colloquium, dat zal handelen over de corruptiebestrijding in België vandaag.

En mon nom propre et en ma qualité de président de l'IASBL Centre d'Études du droit pénal européen, je vous souhaite à tous la bienvenue à notre colloque sur la lutte contre la corruption.

La lutte contre la corruption n'est pas une priorité dans nos listes de priorités nationales, mais cette lutte est cependant très importante dans la pratique. Ceci est un peu le cas partout parce que la corruption nuit à la confiance des citoyens envers leurs autorités, mais en Belgique, la lutte contre la corruption présente une dimension supplémentaire, la Belgique étant également le siège d'un grand nombre d'institutions internationales. Les personnes qui représentent ces institutions sont évidemment aussi

susceptibles d'être corrompues.

Corruptie tast evenwel niet alleen het maatschappelijk weefsel aan, er bestaat ook een meer praktische reden om corruptie te bestrijden. Het gezond verstand zegt immers dat corrupte projecten noodzakelijkerwijs duurder zijn voor de gemeenschap dan niet-corrupte. Mochten corrupte projecten even goed of zelfs beter zijn dan niet-corrupte projecten, dan zou corruptie gewoon geen reden van bestaan hebben.

De kostprijs van corruptie voor de gemeenschap werd recentelijk wetenschappelijk bestudeerd in een studie die verricht werd in opdracht van de Europese fraudebestrijdingsdienst OLAF door *PricewaterhouseCoopers*. Rudy Hoskens, partner van PwC en een van de drijvende krachten achter deze studie, is bij ons aanwezig en zal als eerste het woord nemen over de kostprijs van corruptie in openbare aanbestedingen.

Dames en heren, het is mij een groot genoegen om het woord te verlenen aan Rudy Hoskens, partner van *PwC Risk & Compliance*, die het zal hebben over de kostprijs van de corruptie in de publieke markten in de Europese Unie, "le coût de la corruption dans les marchés publics dans l'Union européenne".

01.04 Rudy Hoskens: Dames en heren, Mesdames et Messieurs, ladies and gentlemen, mijnheer Desterbeck, ik dank u voor de introductie.

Ik denk niet dat ik nog veel moet inleiden, na de perfecte introductie van de heer Desterbeck. Ons is inderdaad in 2013 gevraagd vanuit de Europese Commissie, en meer specifiek vanuit OLAF, om een cijfer te plakken op de kosten van corruptie met betrekking tot openbare aanbestedingen in de Europese Unie. We hebben dat ook proberen te doen. Dat was geen gemakkelijke oefening. We hebben daarvoor een nieuwe methodologie en een heel innovatieve techniek moeten ontwikkelen. Het heeft ons toch bijna anderhalf jaar tijd gekost om tot dit resultaat te komen.

De studie is publiek beschikbaar op het internet. Ik moet u wel zeggen dat het een boek van vijfhonderd bladzijden betreft, met nog een aantal dikke bijlagen per *member state*. Er is dus wel heel wat lectuur rond. Ik zal proberen in 25 minuten een samenvatting te geven van de resultaten van de studie.

U vraagt zich waarschijnlijk allemaal af wat deze foto te maken heeft met het onderwerp van

vandaag, *counting sharks* of haaien tellen. (*de spreker verwijst naar een foto op het projectiescherm*) Bij wijze van anekdote: corruptie bekijken of meten betekent in zekere zin het tellen van haaien.

Zoals een heel aantal van jullie misschien wel weten, worden in de Zuid-Chinese Zee elk jaar tot honderd miljoen haaien gedood, enkel en alleen voor hun vinnen, om de fameuze haaienvinnensoep te kunnen produceren die u in elk Chinees restaurant kunt aantreffen. Enkel en alleen in Beijing, de hoofdstad van China, wordt jaarlijks een equivalent van twaalf miljoen euro gespendeerd aan speciale haaienvinnengerechten, meer in het bijzonder voor de officiële en businessgerelateerde banketten. Gevolg: 44 haaiensoorten in de Zuid-Chinese Zee zijn met uitsterven bedreigd.

Wat is er nu gebeurd? Sinds eind 2013 is de consumptie van haaienvinnengerechten met 70 procent gedaald. Dat heeft een heel specifieke oorzaak: de leidende partij in China heeft destijds een grootscheepse campagne op punt gesteld om de extravagantie die in dat kader bestond, zowel van de partij als van militaire functionarissen, aan banden te leggen en daarmee ook de corruptie te bestrijden. U moet weten dat veel Chinese bedrijven zakelijke diners organiseren met overheidsambtenaren, die fondsen en het gezag hebben om bepaalde projecten goed te keuren. Er wordt aangenomen, na deze actie van de leidende Chinese partij, dat 50 procent van de daling van het gebruik van haaienvinnen in ingrediënten, te danken is aan bezuinigingen op dergelijke overheidsgerelateerde diners. Dat is toch wel een mooie vaststelling.

Helaas zijn haaien niet de meest nauwkeurige indicator om de kostprijs van corruptie bij overheidsopdrachten in kaart te brengen. Vandaar onze studie, die ik even zal toelichten. En dat is niet alleen omdat Europeanen niet zo dol zijn op haaienvinnen als Chinezen...

Wij hebben deze studie ontwikkeld met onze partners, Ecorys en de Universiteit Utrecht, die het econometrisch model voor ons hebben ontwikkeld. Het was wel een primeur, een zeer innovatieve methodologie, die het mogelijk maakt om de kosten in te schatten van corruptie bij overheidsopdrachten binnen de Europese Unie. We hebben deze methode achtereenvolgens toegepast op vijf specifieke sectoren en acht lidstaten. De volledige Unie was een beetje te veel voor de scope. Daarenboven hebben we ook een aantal praktijken geïdentificeerd die een positieve

of negatieve impact kunnen hebben op de preventie, de opsporing en het onderzoek van corruptie bij openbare aanbestedingen.

Onze studie presenteert uiteraard ook een heel aantal aanbevelingen op dit gebied om de strijd tegen corruptie bij openbare aanbestedingen verder te optimaliseren.

Het economisch belang van overheidsopdrachten in Europa is gigantisch. Om u een voorbeeld te geven: in 2010 werd een geschat totaal van 2 406 miljard euro of ongeveer twintig procent van het Europees budget uitgegeven door de overheden en de publieke sector aan openbare werken, goederen en diensten. Een totaal bedrag van 447 miljard euro of 19 procent daarvan werd gepubliceerd in het officieel *Publicatieblad van de Europese Unie* en ook ingegeven in de TED-databank, de *Tenders Electronic Daily*. Wij hebben ons meer gefocust op dat specifiek deel van de databank.

Voor het ontwikkelen en testen van deze innovatieve methode hebben wij getracht de kosten van corruptie in kaart te brengen. Wij hebben ons, zoals gezegd, gefocust op vijf sectoren, met name wegen- en spoorbouw, alles wat betrekking heeft op water- en afvalverwerking, bouw en constructie van nutsvoorzieningen, trainingen en R&D.

Wat de lidstaten betreft, werden we gevraagd om specifiek naar Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Polen, Roemenië en Spanje te kijken.

Ik moet er nog even bij vermelden dat we zowel voor de identificatie van positieve en negatieve praktijken als voor de aanbevelingen hebben gekeken naar alle 27 lidstaten van de Europese Unie.

Ter informatie geef ik u de definitie die we hebben gehanteerd voor onze studie. We hebben een heel brede definitie van corruptie genomen, met name het misbruiken van macht voor privégewin of eigen voordeel. We hebben in dit geval zowel corruptie als collusie in aanmerking genomen voor de studie.

Corruptie in overheidsopdrachten genereert ook een enorm economisch verlies voor de schatkist, maar ook voor de maatschappij in haar geheel. Dat zijn de kosten van corruptie *as such*. Voor onze studie hebben we alleen gekeken naar de directe financiële gevolgen van corruptie, de direct meetbare gevolgen die een financiële impact

hebben op de overheidsfinanciën.

Ik geef u ter illustratie een voorbeeld van corruptie in openbare aanbestedingen, gebaseerd op een actuele case die wij tot in de details hebben doorgenomen tijdens ons onderzoekswerk.

Tien ambtenaren van verschillende gemeentebesturen in een bepaalde EU-lidstaat hebben tijdens de procedures vertrouwelijke informatie overhandigd aan een bouwbedrijf, en dit met betrekking tot een heel groot aantal publieke aanbestedingen. Het ging vooral over infrastructuurprojecten, zoals de bouw en heraanleg van wegen, spoorwegen enzovoort. Het bouwbedrijf in kwestie werd op voorhand geïnformeerd over het totaal beschikbaar bedrag en ook over de mogelijkheid om een bijkomend budget voor bijkomend werk vast te krijgen. Het laatste, bijkomend stuk is uiteraard soms vele malen groter dan het initieel budget van de aanbestedingen. In sommige gevallen gaven de ambtenaren die offertes zelfs aan andere bevriende bedrijven door.

De ambtenaren hielpen ook bij het ontwikkelen van nieuwe projecten, stelden samen met de bouwbedrijven mandaten op en waren in een bepaald stadium ook heel nauw betrokken bij het inhuren van andere bedrijven, om herstellingen uit te voeren aan wegen die zelfs nog niet waren uitgebouwd. Deze groep ambtenaren bestond uit een mix van zowel hoge ambtenaren als minder hooggeplaatste mensen en ook een aantal nieuwkomers, die vooraf niet bij de procedures betrokken waren. Een van hen was voorheen ook in een van de betrokken bouwbedrijven actief.

In ruil voor die verstrekking van vertrouwelijke informatie en het gunnen van de openbare aanbestedingen kregen de ambtenaren geld, vip-tickets voor voetbalmatches en formule 1-wedstrijden tot vliegvakanties naar exotische bestemmingen aangeboden.

Na de ontdekking van het netwerk werden de betrokken ambtenaren ontslagen en kregen één jaar effectieve gevangenisstraf opgelegd. Het bouwbedrijf en de managers kregen ook een boete. De bedrijven werden achter ook *geblacklist*, dus op een zwarte lijst geplaatst.

Van dergelijke gevallen hebben wij er een aantal in detail bestudeerd. Het komt eigenlijk altijd op hetzelfde stramien neer.

Hoe is die methode opgebouwd?

Voor onze studie hebben wij zowel corrupte en grijze gevallen als zuivere gevallen bekeken. Wij hebben 96 corrupte en/of grijze gevallen bekeken, maar ook 96 gevallen zuiver van enige vorm van corruptie.

Het leek in eerste instantie een heel makkelijke opgave te zijn, om de gevallen in de verschillende lidstaten vast te stellen of te identificeren, maar achteraf bleek het toch geen sinecure te zijn. Het was zeer moeilijk; enorm moeilijk zelfs, om een aanzienlijke hoeveelheid van veroordeelde gevallen van corruptie in overheidsopdrachten te vinden in de acht lidstaten waarvan sprake.

Die groepen hebben wij verder onderzocht en vergeleken op basis van een aantal *red flags*, die wij geïdentificeerd hebben, zowel op basis van onze eigen ervaring en de ervaring van andere specialisten die geconsulteerd zijn, als op basis van bestaande literatuur en andere studies. Bovendien hebben wij die twee groepen ook vergeleken op het gebied van verschillen inzake efficiëntie, performantie en het financieel verlies te wijten aan ineffectiviteit of inefficiëntie.

Achtereenvolgens hebben wij al die bevindingen toegepast op een representatieve steekproef, om uiteindelijk tot een schatting te komen van de directe kosten van corruptie in de geselecteerde sectoren en lidstaten. Bij wijze van illustratie heb ik de 27 rode vlaggen opgesomd. Ik zal die niet allemaal doornemen, maar het gaat over belangenconflicten, procedures die geaccelereerd worden, meerdere contactpunten, het aantal ingediende offertes dat verschilt, inconsistentie tussen de binnenkomende stukken, et cetera. Alles staat in detail uitgeschreven in het rapport, maar het zijn wel rode vlaggen die in veel dossiers terugkomen, repetitief dus.

Wij hebben vastgesteld dat de corrupte en grijze gevallen duidelijk verschillen van de zuivere gevallen. Als wij ons alleen hadden moeten baseren op de corrupte gevallen die veroordeeld zijn voor een rechtbank in laatste instantie, dan hadden wij er voor dit onderzoek niet veel kunnen meenemen, vandaar hebben wij ook een aantal grijze gevallen meegenomen, waarin er praktisch zekerheid bestond dat er corruptie in het spel was.

Wij hebben ook vastgesteld dat de combinatie van 14 *red flags* tegelijk een heel duidelijke indicatie was voor een hogere kans op corruptie. Dat wil tegelijk echter ook zeggen dat een combinatie van 1, 2 of 3 *red flags* niet voldoende is om van een hogere kans op corruptie te kunnen spreken. Wanneer er een 14-tal tegelijk voorkomen, dan is

de kans vrij groot dat het om een corrupt geval gaat.

Hoewel zuivere cases evengoed problemen kennen, zijn de financiële verliezen, zoals de heer Desterbeck daarstraks ook aanhaalde, in corrupte gevallen duidelijk hoger dan in de zuivere gevallen waar dus geen corruptie is. Het directe verlies in de door ons geanalyseerde corrupte gevallen bedroeg 18 % van het totaal budget, waarvan 13 % direct kon worden toegeschreven aan corruptie, wat toch wel een enorm bedrag is als men de cijfers in het achterhoofd houdt die ik in het begin van mijn uiteenzetting heb geciteerd.

Ik ga nu even een ander voorbeeld aanhalen.

Een openbare aanbesteding voor de reconstructie van het historische centrum van een stad kreeg een budget toegewezen met een plafond van 4 300 000 euro. Voor dat specifieke project, in een land in het zuiden van Europa — laat het mij zo zeggen —, was er maar één bidder en er werd een bod ingebracht van 5 400 000 euro, wat 1 100 000 euro boven het plafond was. Een externe beoordelaar verklaarde het bod daarom als ongeldig en de aanbesteding werd opnieuw ingediend. Het gevolg was dat dezelfde bidder opnieuw met een bod kwam en hij was weer de enige bidder, maar nu bedroeg het bedrag van het bod 4 300 000 euro, dus net gelijk aan het plafond. Achteraf, bij de verrekening van het budget, bleek echter dat er bijkomende kosten waren gemaakt voor een bedrag van 1 100 000 euro, wat het totaal bedrag terug op 5 400 000 euro bracht, hetzelfde bedrag als de oorspronkelijke aanbieding. Er was dus een overschrijding van de normprijs met 25 %.

Tijdens onze vergelijking van corrupte en zuivere gevallen deden wij twee soorten steekproeven. Ten eerste, was er een steekproef bestaande uit 183 specifieke productgroepen, in de sectoren die wij bekeken hebben, en die wij verzamelden in diezelfde acht lidstaten. De tweede steekproef namen wij ook in de vijf sectoren, maar ditmaal uit de TED-database. Beide steekproeven gaven eigenlijk een vrij vergelijkbaar resultaat, meer in het bijzonder in de sector van wegen en spoorbouw, evenals in de sector van de verrijking van afvalwater.

De methodologie zorgt voor een schatting van de directe kosten door corruptie in de door ons bestudeerde vijf sectoren. Uiteindelijk moesten wij wel een cijfer op onze studie plakken en de totale directe kosten voor de vijf onderzochte sectoren in de acht specifieke lidstaten, hebben wij geschat

tussen 2,9 % en 4,4 % van de totale waarde van de aanbestedingen in die sectoren, die gepubliceerd werden in de TED. Enkel voor deze specifieke gevallen, dus niet voor de volledigheid, spreken wij dan over een bedrag tussen 1,5 en 2,2 miljard euro, wat toch aanzienlijk is.

Tijdens onze studie hebben wij vier belangrijke categorieën van praktijken geïdentificeerd.

Ten eerste, is er het opmaken van onderlinge afspraken of het vervalsen van offertes. Zo wordt bijvoorbeeld na onderling overleg tussen de contractanten een contract beloofd aan een andere aannemer.

Ten tweede, komt het betalen van smeergeld veelvuldig voor. Er zijn ambtenaren die dit specifiek vragen of die ervoor open staan. Die bedragen worden op het eind van de rit uiteraard ook in rekening gebracht in het aanbestedingsproces.

Ten derde, worden heel wat belangenconflicten vastgesteld. Zo zijn er bijvoorbeeld openbare ambtenaren die persoonlijke belangen hebben in het bedrijf.

Last but not least, ten vierde, zijn er de andere praktijken, waaronder opzettelijk wanbeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om ambtenaren die openlijk en opzettelijk wanbeheer door een aannemer tolereren, wegcijferen of negeren.

Ingevolge de toepassing van de door ons ontwikkelde methodologie kan ik nog enkele andere bevindingen opsommen die het vermelden waard zijn, en waaraan volgens mij het meeste werk is willen wij vooruitgang boeken in de strijd tegen corruptie.

In vele lidstaten was het enorm moeilijk gegevens vast te krijgen, zeker over openbare aanbestedingen. In vele gevallen is er geen centrale databank of is het helemaal niet mogelijk in de centrale databank of in lokale databanken gestructureerde opzoekingen uit te voeren. De databanken bevatten dan weer vaak onvoldoende gegevens; zij zijn niet gestructureerd, hun gegevens zijn van slechte kwaliteit of zij zijn niet publiek toegankelijk. Dat bemoeilijkt niet alleen ons werk, maar legt ook een zware hypotheek op de aanpak van het fenomeen.

In de meeste lidstaten zijn statistieken en andere gegevens over het onderzoek naar en de vervolging van corruptie enorm moeilijk te verkrijgen. Men moet rekening houden met die

bevindingen en beseffen dat wij enkel een schatting gemaakt hebben van de kosten van corruptie.

Het is moeilijk nu al duidelijke conclusies te trekken inzake de efficiëntie van bepaalde maatregelen en programma's ter bestrijding van corruptie. Ik wil daarmee zeggen dat het moeilijk is een causaal verband te vinden met de maatregelen ter bestrijding en de programma's die ter preventie worden opgestart.

Het was voor ons wel mogelijk praktijken te identificeren die theoretisch een positieve of een negatieve impact hebben, wat op het einde van de rit een grote hulp kan zijn voor het opsporen of het voorkomen van activiteiten, gedragingen, omstandigheden en dergelijke meer die leiden tot de identificatie van de *red flag*-situaties, waar ik het eerder over had.

De belangrijkste positieve praktijken die wij konden identificeren, zijn de volgende.

Ten eerste, is er het uitvoeren van onafhankelijke audits en evaluaties volgens de algemeen geldende EU-standaarden.

Ten tweede, is er de optimale transparantie in het aanbestedingsproces. Dat werkt goed. De administratieve gegevens over offertes, bidders, projecten en aannemers moeten worden verzameld en opgeslagen, op een gestructureerde manier. Die gegevens moeten vatbaar zijn voor consultatie, voor controle, voor onderzoek. Wij hebben daarvan voorbeelden gezien in een aantal lidstaten, waar dat blijkbaar toch werkt. De vraag is dan ook waarom dat niet op een meer centrale manier toegepast en beschikbaar gemaakt wordt voor andere lidstaten.

Ten derde, is er een degelijke screening van contractanten en begunstigden, tot en met de *ultimate beneficiary owners*.

Er is ook *corporate risk management*, niet alleen gericht op aannemers, maar ook onderaannemers en andere partijen betrokken bij de gunning van de procedures, om uiteindelijk tot een correcte uitvoering van de overeenkomst te komen.

Last but not least, is er de terbeschikkingstelling van gespecialiseerd en goed opgeleid personeel dat zowel zijn expertise als marktkennis kan delen, niet alleen lokaal maar ook over de grenzen van de lidstaten heen.

Uiteraard hebben wij ook een aantal negatieve

praktijken gezien. Wij hebben er een aantal opgesomd. De lijst is uiteraard niet exhaustief. In het rapport zult u tientallen praktijken vinden, zowel negatieve als positieve. De belangrijkste staan echter op de *slides*, onder andere de gedeфраgmenteerde context van corruptie bij overheidsaanbestedingen. Er zijn heel veel actoren betrokken bij de preventie, de opsporing en het onderzoek van corruptie, maar geen enkele van de actoren die wij hebben kunnen bekijken, heeft de bestrijding van corruptie in openbare aanbestedingen als enige of belangrijkste taak. Zij moeten altijd nog wel iets anders doen en, zoals Francis daarnet aanhaalde, het is geen prioriteit in de meeste lidstaten.

Wij hebben ook vastgesteld dat er geen autoriteiten waren op nationaal of Europees niveau die alle gegevens van overheidsopdrachten relevant voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van corruptie, verzamelen, linken of integreren op een technisch gesofisticeerde manier.

Ook met betrekking tot de Europese structuurfondsen zijn de interne systemen van certificatie en audit ter voorkoming, opsporing en correctie van onregelmatigheden en ook verdenkingen van fraude niet voldoende ontwikkeld voor het opsporen van zaken van corruptie.

Ter afronding, de studie heeft duidelijk aangetoond dat het mogelijk is om een beter beeld te scheppen van het fenomeen van corruptie bij openbare aanbestedingen, zelfs zonder dat men de haaien telt. Wij hebben echter ook vastgesteld dat er nog heel wat onder de radar blijft.

Wij raden alle Europese en nationale autoriteiten verantwoordelijk voor de preventie, opsporing en onderzoek van corruptie aan om verder scherp te staan en niet alleen te investeren in het inzamelen, verwerken en analyseren van meer en beter gestructureerde data, maar ook te investeren in audit-, evaluatie- en onderzoeksmiddelen. De verwerving van meer kwalitatieve data is volgens mij een van de noodzakelijke sleutels om het fenomeen corruptie bij openbare aanbestedingen beter te analyseren en nieuwe gevallen van corruptie in een vroegtijdig stadium, dus voor de gunning, op te sporen, net zoals het bestuderen van de efficiëntie van maatregelen om corruptie te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken.

Voorts raden wij aan om ook meer te investeren in

adequate middelen voor audits, evaluaties en onderzoek. Wat de audits en evaluaties betreft moeten nieuwe methoden en nieuwe maatregelen worden opgenomen om de aanwezigheid van corruptie vroegtijdig te kunnen signaleren. De focus moet ook meer liggen op de inhoud van de projecten, meer dan op de naleving van de procedures en de *form as such*. Ook een beter en meer en veelvuldig gebruik van nieuwe technologieën als *data mining*, *data analytics* en van gestructureerde databanken op een internationaal niveau, wordt sterk aanbevolen. Dat kan een enorme hulp betekenen bij het evalueren en het onderzoeken van de hoeveelheid van gegevens en informatie die de overheidsopdrachten begeleidt.

Tot slot, omdat wij slechts een deel van het probleem hebben onthuld – zeg maar de vin van de haai boven het zeeoppervlak of de bekende top van de ijsberg – raden wij het verder op punt stellen van de door ons ontwikkelde methodologie aan, alsmede de uitbreiding van de *pilot* naar andere sectoren of andere lidstaten.

Meer kennis en meer inzicht in de ingewikkelde problematiek levert vanzelfsprekend meer efficiëntie op en zal uiteindelijk helpen corruptie beter en sneller te bestrijden en, op deze manier, een eerlijke en meer transparante markt te verwezenlijken, waar zowel de politiek als de burger en de hele maatschappij beter van zullen worden.

01.05 Francis Desterbeck: Zoals Rudy Hoskens zelf heeft gezegd is zijn uiteenzetting een summier samenvatting van een zeer uitgebreid verslag dat u kunt terugvinden op de website van OLAF:

http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm

Het is echt een titanenwerk geweest waarvan de conclusies verdienen hier onder de aandacht te worden gebracht.

Merci, Rudy. Avant la pause café, vous aurez tous l'occasion de poser des questions aux différents orateurs, donc aussi à Rudy.

Comme je vous ai déjà dit, la lutte contre la corruption se trouve aussi à l'agenda de la Commission européenne, dont le siège se trouve évidemment dans notre pays. Je vous ai également dit que la lutte contre la corruption revêt une dimension spécifique dans notre pays car ce dernier fonctionne comme siège de

différentes institutions internationales.

Daarom hebben we iemand van de Europese Commissie gevraagd om het beleid van de Commissie inzake corruptiebestrijding nader toe te lichten.

Ik ben zeer verheugd ter zake het woord te kunnen geven aan mevrouw Anabela Gago, wiens curriculum mij zeer bescheiden maakt. Ik beperk me ertoe aan te geven dat mevrouw Gago een jaar geleden aan de slag is gegaan bij het DG Migration and Home Affairs, en zij is nu hoofd van de unit Organized Crime. Corruptiebestrijding behoort tot de bevoegdheden van die laatste unit. Ik dank mevrouw Gago om de krachtlijnen van het beleid van de Commissie inzake corruptiebestrijding even toe te lichten.

Je lui cède volontiers la parole.

01.06 Anabela Gago: Bonjour. Merci pour ces paroles, monsieur le président. Merci, messieurs les présidents. Je voulais d'abord vous remercier d'avoir invité la Commission européenne à présenter une vision générale de ce que nous faisons. Je toucherai un peu à différentes choses.

Tout d'abord, je souhaitais donner trois coups de pinceau en toile de fond.

Hier, quatre des commissions parlementaires du Parlement européen ont tenu une audition sur la transparence et l'intégrité, notamment au sein institutions européennes. En même temps, comme s'il n'y avait pas d'autre date, le Comité Économique et Social a tenu une audition sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne: les soucis du monde de l'entreprise et de la société civile

La veille, l'OCDE venait de publier un rapport où elle examine l'impact de certaines pratiques de corruption dans certains secteurs et par rapport au niveau micro-économique. Pourquoi? On avance souvent des chiffres de l'impact de la corruption au niveau macro-économique. Ils sont très parlants mais ils sont aussi facilement mis en question. Dans ce rapport, l'OCDE fait des recommandations à ses pays membres. Il faut, premièrement, intégrer les mesures de prévention et de lutte dans les programmes de croissance et de développement. Par ailleurs, l'OCDE invite les pays à adopter des stratégies cohérentes, globales de lutte contre la corruption visant à des résultats concrets. Dans ces stratégies, on regarde et le côté demande et le côté offre de corruption.

Tout ceci se passe la même semaine. C'est une coïncidence. Que toutes ces institutions et d'autres regardent ce sujet de près, cela ne l'est pas. Ceci veut dire que cela devient un souci de plus en plus important, de par son expansion et ses liens, par exemple, avec le crime organisé. Cela indique aussi, positivement, une volonté de changement. La Commission européenne essaye de suivre une approche globale dans bon nombre de ses politiques et outils, que ce soient des politiques externes ou internes. Je me focaliserai sur les politiques internes.

Normalement, quand on nous invite à parler en tant que Direction générale des Affaires intérieures, on nous demande de parler sur le rapport anti-corruption qui a été publié dans sa première édition en février 2014 :

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Cela fait un an. Effectivement, quand je suis arrivée dans ce service, on se limitait à parler de notre bébé. En fait, moi, j'ai toujours tendance - parce que je suis passée par plusieurs endroits -, quand je parle de ce que fait la Commission européenne, de mettre ensemble tous les efforts conjoints qu'on fait.

Je vais d'abord parler un peu du rapport anti-corruption qui vise à suivre et évaluer les efforts des États membres dans leur lutte contre la corruption et à renforcer la volonté politique d'adresser ces problèmes. Cette initiative est née en 2009. Évidemment, nous savons tous – cela a été mentionné avant – la façon dont la corruption mine la confiance dans les institutions publiques et dans la démocratie. Personne ne le conteste. La crise économique a aussi mis en évidence l'impact – bien présenté mais ne concernant que les marchés publics – sur les finances publiques et sur la croissance et sur le climat d'investissement.

L'Union européenne n'a pas commencé à se soucier de cela avec la crise économique. De longue date, elle a mis en place des outils visant, dans les années 90, tout ce qui a trait à l'intérêt financier de l'Union européenne et donc des fonds européens. Le rôle de l'OLAF a déjà été mentionné plusieurs fois. La première communication de lutte contre la corruption date de 1997, de même que certains instruments

juridiques. Dans le cadre institutionnel de l'époque, où tous ces domaines des affaires intérieures relevaient du troisième pilier – ce qui n'est plus le cas -, une décision-cadre du Conseil de lutte contre la corruption a été adoptée en 2003.

Petite information: depuis décembre dernier, tous ces instruments juridiques peuvent être saisis ou mener à des infractions devant la Cour. Il y a un travail d'analyse de mise en œuvre de ces instruments par les États membres.

L'Union européenne a également ratifié en 2008 la Convention des Nations unies de lutte contre la corruption.

La corruption est mentionnée (article 83 du Traité) dans la liste des eurocrimes. Tout acte de corruption n'est pas un eurocrime mais les crimes qui ont soit de par leur impact ou par la réponse qu'ils demandent une dimension transfrontalière au niveau européen sont susceptibles d'être des eurocrimes. Par ailleurs, un article en liste dix dont la corruption également.

Revenons sur le rapport. L'OLAF a été mentionnée plusieurs fois. Nous travaillons étroitement avec l'OLAF. Souvent on nous demande quel est le lien, etc. L'OLAF a trois fonctions fondamentales. Une première fonction d'investigation de fraudes et de corruption de tout ce qui a trait au budget communautaire, aux intérêts financiers de l'Union et aux fonds européens. Également fraude et corruption et autres, offenses sérieuses ayant trait à son personnel ou au personnel travaillant dans le cadre des institutions. Troisièmement, le développement de politiques anti-fraude. On travaille maintenant ensemble. Les stratégies anti-fraude sont développées par eux. Nous prenons le relais sur tout ce qui est politique de lutte contre la corruption.

Revenons au rapport de février 2014. La conclusion principale est qu'en dépit de cadres juridiques et d'institutions assez sophistiquées dans la plupart des États membres, il ne faut pas oublier que les 12 derniers arrivants dans l'Union européenne sont passés par tout le processus lié à l'élargissement qui a demandé toute une série de mises en œuvre de l'acquis correspondant. Les cadres juridiques et institutionnels sont en place. En termes généraux, évidemment. Il y a des pays qui n'ont pas ceci, qui n'ont pas cela. Mais c'est la mise en œuvre, comme cela a été souligné au préalable, qui n'est pas satisfaisante.

Une autre conclusion importante est qu'il n'y a pas un seul État membre où la corruption ne serait pas un problème dans une plus grande ou plus petite mesure ou spécifique à un certain secteur ou un autre.

Contrairement aux mécanismes de suivi qui ont aussi été développés depuis la fin des années 90 par différentes organisations internationales – M. Speckbacher va en parler pour le GRECO –, comme les mécanismes de l'OCDE et des Nations unies qui ont incontestablement contribué à une plus grande visibilité ou à la visibilité des politiques contre la corruption, le rapport de la Commission présente une vision globale à l'échelle de l'Union. Globale parce qu'elle couvre les 28 États membres et parce qu'elle couvre tout ce qui a trait à la corruption, que cela relève de compétences communautaires ou pas. Pourquoi? Parce que si la prise d'images se limitait là où il existe des instruments juridiques communautaires, l'image serait très parcellaire et très peu utile pour en déduire les démarches à suivre.

Le rapport poursuit un objectif d'évaluation périodique au sein de l'Union et de chaque État membre, de cerner les défis communs, les tendances et les meilleures pratiques – donc les pratiques positives – formuler des recommandations générales pour le développement des politiques de l'Union européenne elle-même en matière de prévention et de lutte, suggérer des voies d'action adaptées à chaque pays et aider les États membres, la société civile et les autres parties prenantes dans leur action contre la corruption.

Les synergies avec les autres instruments internationaux dont j'ai parlé sont très importantes. Cela a été particulièrement souligné par le Conseil de l'Europe, hier, dans l'audition au Parlement européen.

Le premier rapport comportait une partie générale sur la vision générale au niveau de l'Union européenne et les tendances. Une partie sur les risques dans les marchés publics. Dans la préparation, le travail de l'OLAF et de Pricewaterhouse nous a été très utile. Et une troisième partie contenant 28 chapitres où chaque pays est examiné.

Dans le deuxième rapport, qui est prévu pour 2016, à part suivre ce qui a été fait individuellement, nous avons l'intention d'aller plus loin dans les marchés publics pour nous concentrer sur les fonds européens, les grands

projets d'infrastructure et le niveau régional et local. Dans notre examen des États membres et dans notre dialogue avec les États membres, nous voyons qu'il y a souvent des difficultés au niveau régional et local plus marquantes.

Nous sommes actuellement en dialogue avec les points nationaux focaux. Chaque État membre a désigné un point focal. Par ailleurs, nous sommes aussi dans un dialogue avec toutes les autres autorités qui peuvent être concernées. Nous nous déplaçons dans les États membres. Là, les points focaux et nos contacts nous proposent des programmes où nous allons parfois voir la Cour des comptes, voir l'autorité de lutte contre la corruption quand elle existe, les services d'investigation pénale, l'autorité chargée des partenariats publics-privés. Cela dépend énormément de chaque pays. Lors de ces déplacements, nous rencontrons également la société civile, des observatoires de lutte contre la corruption, des ONG pour avoir une vision plus complète.

Par rapport à la Belgique, très rapidement, le rapport parlait de l'importance de renforcer les capacités des systèmes judiciaires et répressifs pour pouvoir traiter des actes de corruption à temps, avant qu'il n'y ait prescription. C'est un problème qui a été identifié aussi dans d'autres États membres dont le mien. La Commission a aussi suggéré que la législation anti-corruption concernant le financement des partis puisse s'étendre également aux partis qui ne reçoivent pas de subvention fédérale. Apparemment, c'était une caractéristique.

J'ai dit les liens avec les autres actions de l'Union européenne.

Commençons par les marchés publics. Depuis le mois d'avril de nouvelles règles européennes en matière de marchés publics sont en place. Je pense que cette étude a certainement nourri la réflexion et le développement de cette législation parce que le but premier de la législation n'était pas celui-ci: il était de faciliter le fonctionnement intérieur dans le cadre des marchés publics ou des marchés publics dans le cadre du marché intérieur.

Pour que cela puisse être fait en toute confiance, il faut que les règles de prévention et de lutte contre la corruption soient renforcées. La faiblesse identifiée dans cette étude sera en principe améliorée.

Il y a des dispositions en matière de prévention,

de détection et au niveau de la poursuite des affaires et des sanctions. Transparence, c'est une des mesures essentielles. Les marchés publics devront être sous forme d'*e-procurement* (par voie électronique) à partir de 2018. Cela sera obligatoire pour tous les États membres. Certains États membres ont déjà cela en place, d'autres pas du tout. Maintenant, dans la procédure de mise en œuvre, ils le feront. L'appel d'offres doit être publié ainsi que tout changement au contrat et ceci jusqu'à la mise en œuvre du contrat. C'est donc public.

Tout un système de pavillon rouge est aussi en train d'être développé. C'est prévu. Cela permet de donner des indicateurs aux autorités qui gèrent les appels d'offres pour se dire "tiens, là, il y a probablement quelque chose qui ne va pas." Ceci est très important. Certains des pavillons rouges qui ont été indiqués sont notamment des éléments qui mènent nécessairement à l'exclusion de contractants, de candidats et à ce qu'ils soient exclus de la possibilité de participer dans d'autres cas et cela, de façon publique.

Un autre outil que j'aime beaucoup, parce que j'ai dû le suivre sous un angle différent qui est celui de l'emploi, c'est celui de la gouvernance économique et budgétaire. Pourquoi j'aime cet outil?

Parce que c'est un mécanisme qui est endossé au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Tout ce qu'on peut mettre là comme recommandations aux États membres dans le sens de lutter contre la corruption a un effet de levier très important pour le travail que nous faisons à la DG Affaires intérieures. C'est ce qu'on appelle le semestre européen de gouvernance économique. Par ce système, le but premier était, dans le cadre de la crise, des budgets publics, etc., on avait les pays de programme mais par rapport aux autres suivis de très près de tout ce que sont les secteurs où il y a des faiblesses qui peuvent avoir un impact important dans les budgets publics, dans la croissance économique. Cela, c'étaient les *drivers*. C'étaient essentiellement des choses liées au budget, à la réforme des administrations publiques, à la réforme des marchés du travail, au système de pensions. C'est sous ces drapeaux que c'est peut-être connu parce que c'étaient des éléments très sensibles pour les États membres.

C'est dans ce contexte qu'un bon nombre d'États membres, pas la Belgique, a reçu des recommandations spécifiques avec ce lien très étroit avec l'administration publique, les marchés publics ou le partenariat public-privé, un secteur

très vulnérable surtout dans certains pays. Il s'agit de mesures de transparence anti-corruption très ciblées selon les pays.

Un autre outil que j'aime beaucoup aussi est celui des fonds structurels et d'investissement couvrant essentiellement le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional. Qu'est-ce que cela a à voir avec tout cela?

Ce n'est du tout l'angle OLAF de prévention de la corruption dans l'usage des fonds. Non, c'est comment mettre comme priorité dans la programmation de ces fonds des mesures de prévention et de lutte contre la corruption. Pourquoi? Le Fonds social européen a une enveloppe très importante pour soutenir la capacité administrative. C'est là que nous avons réussi à mettre comme une des sous-priorités ou une des priorités certaines mesures qui peuvent aller de la formation obligatoire, de prévention, de sensibilisation ou de formation pour ceux qui gèrent les appels d'offres. C'est là que ça se trouve. Cela a été une façon d'insérer ces politiques au sein de la programmation des fonds européens qui sont très importants.

Dans ce contexte, je voulais encore mentionner deux législations. Pourquoi? J'ai dit que la corruption prenait de nouvelles formes. Peut-être les a-t-elle toujours eues mais cela devient très important: le lien transfrontalier. Nous vérifions des phénomènes de plus en plus transfrontaliers et de plus en plus liés au crime organisé et à différentes formes de crime organisé et au crime économique et financier.

Il y a une constatation qui est l'importance de suivre l'argent. Il y a toute une série d'initiatives. Je mentionne la 4^e directive sur le blanchiment des capitaux où nous nous sommes, en tant que DG Affaires intérieures, beaucoup battus pour avoir un progrès dans les règles relatives aux bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts et qui sont importantes en matière de prévention de la corruption et la législation que nous avons fait adopter par le Conseil et le Parlement en avril dernier sur le gel, la confiscation et le recouvrement des avoirs afin que les juridictions des États membres puissent effectivement confisquer les avoirs d'origine criminelle, notamment la corruption eurocrime.

Il y a une plate-forme qui s'en occupe, la plate-forme ARO (Asset Recovery Officers). De même, il y a une plate-forme de Financial Intelligence Unit/Unité d'investigation financière. La question de la corruption y est également présente, ce qui

est très important.

Nous sommes convaincus que notre rapport a vocation à soutenir la volonté politique d'agir en donnant une image claire des efforts nécessaires et des réalisations possibles. Un tel mécanisme permet également de voir quelles sont les bonnes pratiques, les tendances et un apprentissage mutuel. Par ailleurs, c'est dans la diffusion ou l'infusion des propositions de ce rapport anti-corruption dans les autres politiques que réside son effet de levier principal. La prévention et la lutte contre la corruption, on peut avoir toutes ces initiatives mais si nous n'avons pas sur le terrain le soutien des autorités publiques, des partenaires sociaux, du secteur privé en général, de la société civile et s'ils ne jouent pas le jeu à fond, nous ne pourrons jamais arriver à des résultats concrets.

Je vous remercie pour votre attention.

01.07 Francis Desterbeck: Merci, madame Gago, de nous avoir fait partager la vision de la Commission européenne en matière de lutte contre la corruption.

Hartelijk dank voor uw inzicht in het beleid van de Europese Commissie inzake corruptiebestrijding en ook voor uw visie over een globale aanpak van het fenomeen, wat volgens mij toch wel zeer belangrijk is.

Dames en heren, corruptiebestrijding mag dan wel belangrijk zijn, België is op dat punt niet echt de beste leerling van de klas, om het eens heel diplomatisch uit te drukken.

GRECO, *the Group of States against Corruption*, van de Raad van Europa monitort sinds jaar en dag de inspanningen van de lidstaten van de Raad van Europa in hun inspanningen inzake de corruptiebestrijding. Dat is niet onbelangrijk, want de Raad van Europa is de oudste instelling van Europa en telt in het totaal 47 lidstaten. Dat is dus veel breder dan de Europese Unie alleen.

La Belgique fait donc l'objet de deux rondes d'évaluation du Conseil de l'Europe mais ne s'est toujours pas conformée complètement aux recommandations du Conseil.

Om die evaluaties toe te lichten verwelkomen wij de heer Christophe Speckbacher, afdelingshoofd van het GRECO-secretariaat en in die hoedanigheid feitelijk medeauteur en medeverantwoordelijke voor de GRECO-rapporten.

Ik ga u de procedure binnen de Raad van Europa besparen. Elk land wordt geëvalueerd door experts. De conclusies van de experts worden dan voorgelegd aan een algemene vergadering waar elke lidstaat zijn vertegenwoordiger heeft. Die conclusies moeten door die algemene vergadering worden aanvaard, wat een hele zware procedure is.

De heer Speckbacher is bij uitstek geplaatst om de werking en de inhoud van die rapporten die op die manier worden geproduceerd toe te lichten.

Après l'exposé de M. Speckbacher, vous pourrez poser des questions aux trois orateurs qui ont pris la parole avant la pause café.

Monsieur Speckbacher, je vous cède la parole.

01.08 **Christophe Speckbacher:** Merci, monsieur le président de séance, merci aux organisateurs de m'avoir donné l'occasion de venir ici, à Bruxelles, en ce jour pour présenter les travaux du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) en général, et plus particulièrement pour ce qui est de la Belgique. Cela me donne l'occasion de mieux faire comprendre ce processus, d'expliquer comment il fonctionne. Vous allez voir que c'est un dispositif assez classique, tant du point de vue de l'organisation qui le met en œuvre que des méthodes de travail. Le processus est similaire à celui de l'OCDE, du GAFI ou des Nations unies, actuellement. Cela me donne aussi l'occasion d'attirer votre attention sur un certain nombre d'attentes de la part du GRECO pour ce qui est des réformes en Belgique. Et j'espère qu'il y a dans la salle des personnes qui pourront accompagner ces efforts dans les temps à venir.

Je m'attendais un peu à la question sur la situation générale de la Belgique, bien évidemment. J'ai eu quelques petites discussions de couloir, où on m'a dit qu'il serait intéressant de voir comment la Belgique se positionne globalement, en Europe, par rapport à des pays comparables. En anticipation de ce genre de questions, j'avais préparé trois petits *slides* en anglais. Je ne sais pas jusqu'où l'on voit dans la salle. Il s'agit d'informations tirées d'un rapport d'un sondage Eurobaromètre, qui est réalisé à peu près tous les deux ans au niveau de l'Union européenne, élargie avec les pays candidats. Donc, sur ce premier graphique, dans la colonne tout à fait à droite, vous voyez la Croatie. Il s'agit ici d'un sondage de février 2014. Mais des sondages similaires, plus globaux que l'Europe des 27

existent également. Ils sont conduits par Transparency International.

Vous pourrez constater que selon la manière dont on pose la question, les résultats peuvent être différents. En tout cas, cela donne une idée de là où la Belgique se positionne aujourd'hui.

Là, la question était: "pouvez-vous nous dire si vous êtes d'accord ou pas avec l'affirmation suivante: vous êtes personnellement concerné par la corruption dans votre vie quotidienne."

La Belgique se situe plutôt dans les bons pays: 8^{ème} colonne en partant de la droite. Donc, 12 % des personnes interrogées – en général, ces sondages sont faits sur la base d'échantillons de 1 000 personnes – qui se considèrent personnellement affectées par la corruption dans leur vie quotidienne. Vous voyez au-dessus, la colonne en bleu, qui est beaucoup plus importante, qui montre qu'il y a une très nette majorité qui ne se considère pas du tout concernée. Tout en haut, en grisé, ce sont les personnes qui sont sans opinion.

Vous voyez qu'il y a, sur la droite de la Belgique, des pays qui sont mieux positionnés qu'elle: la Finlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France, l'Allemagne, le Danemark. Et vous avez, sur l'échelle gauche, des pays qui sont plus mal lotis, avec à l'extrême gauche, des pays comme l'Espagne, la Grèce, Chypre, la Roumanie, l'Italie, la Slovaquie, où on dépasse parfois les 50 %.

Sur le prochain *slide*, la question était différente – c'était le même sondage –: "est-ce que vous connaissez personnellement quelqu'un qui prend ou a pris des pots de vin?"

Là, regardez où la Belgique est passée. Tout à l'heure, elle était située plutôt à droite – en bonne position, donc – et là, elle est passée un peu plus au milieu du tableau. Sur la droite, vous avez un peu plus de pays et sur la gauche, un peu moins de pays. On retrouve, en fin de tableau, à gauche, des nouvelles démocraties, mais aussi la Grèce parmi les pays qui sont de plus anciens membres de la Communauté européenne. Mais foncièrement, vous retrouvez la Lituanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Hongrie, Chypre, la Bulgarie, la République tchèque, mais également le Luxembourg (avec 18 %), la Suède aussi, (18 %) – très intéressant –, la France (16 %).

Ces sondages nous disent aussi quels sont les secteurs dans lesquels les personnes pensent

que la corruption, sous forme de pots de vin et sous forme d'abus de pouvoir ou d'abus de position, aux fins d'un profit personnel, est la plus répandue. Sur ce troisième *slide*, vous voyez, en partant du haut, les secteurs les plus concernés: 59 % des personnes considèrent que ce sont les partis politiques, les politiciens au niveau national, régional et local; les personnes impliquées – là, on rejoint un peu ce que disait M. Hoskens tout à l'heure – sont les agents publics qui sont responsables de l'attribution de marchés publics. Juste en-dessous, nous avons les permis de construire, le secteur privé, les forces de police, les douanes, les banques, etc. Et finalement, en bas, – et c'est encourageant –, vous voyez qu'avec les tribunaux, les parquets, les services de la sécurité sociale, les services sanitaires, le système de l'éducation, on retrouve des institutions qui semblent préservées. Ce genre de tableau, si on le prend au pied de la lettre, ne peut que soulever des préoccupations, en particulier celles de retrouver autant d'institutions fondamentales pour la démocratie, telles que les institutions représentatives et politiques en haut du tableau. C'est effectivement un *challenge* aujourd'hui en Europe.

Sur ce dernier point, je peux vous dire que d'autres études qui sont faites parfois plus localement ou ponctuellement que dans un cadre global, tendent à donner des résultats similaires. Les variances se font davantage en fonction de la question de savoir si le pays est une démocratie de longue date ou pas. Il y a des pays dans lesquels c'est la police qui arrive tout en haut; les partis politiques sont alors mieux placés. Mais globalement, c'est un *pattern* qu'on retrouve assez souvent.

Voilà pour cette petite introduction.

Le Conseil de l'Europe reste une organisation internationale d'un type classique, dans le sens où c'est une organisation intergouvernementale qui est composée d'organes politiques:

- un comité des ministres,
- une assemblée parlementaire,
- un congrès des pouvoirs locaux et régionaux, etc.,
- mais aussi d'un organe juridictionnel qui est celui par lequel le Conseil de l'Europe est le plus connu, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme,
- et divers organes de travail, généralement sous forme de comités intergouvernementaux, constitués d'experts, qui font le travail, qui élaborent des textes, qui essayent de rehausser les standards en Europe d'une façon générale sur

les questions fondamentales. Il y en a qui travaillent aussi sur le fait de faciliter la coopération internationale, l'entraide. Ils sont aussi chargés de trouver des réponses aux nouveaux défis. Une des caractéristiques du Conseil de l'Europe, aujourd'hui, est de suivre le plus près possible les évolutions des sociétés sur des questions diverses comme par exemple la bioéthique, la cybercriminalité.

Le Conseil de l'Europe vient d'adopter et d'ouvrir à la signature une convention sur le trafic d'organes, qui concerne un domaine sur lequel une question avait été posée par des parlementaires de l'Assemblée, il y a quinze ans à peu près. Je me rappelle que lors des consultations à cette époque-là, il y avait bien quelques rumeurs provenant des pays mais ce n'était pas alors une question d'actualité fondamentale.

Là, actuellement, selon les dernières informations disponibles, les services compétents des autorités nationales ont confirmé que c'était devenu une question importante.

Le sport fait aujourd'hui aussi l'objet de pas mal d'attention, que ce soit au travers des questions de dopage, mais aussi de ce qu'on appelle en anglais *match fixing* (Convention de septembre 2014 sur la manipulation de compétitions sportives). D'autres travaux sont actuellement en cours pour essayer d'appréhender ces problèmes-là.

Le Conseil de l'Europe fait aussi beaucoup d'assistance technique, surtout pour les nouveaux pays membres de l'organisation. Il faut se rendre compte que quand un pays adhère au Conseil de l'Europe et à la communauté démocratique de l'Europe, ce sont des pans entiers de ses institutions qui sont à réformer: du droit constitutionnel, du droit civil, du droit pénal, le système électoral, le droit des associations, la liberté de la presse, etc., le fonctionnement de la Justice.

Il existe une assistance technique importante pour accompagner les États dans leur réforme, par exemple sous forme d'avis, pour l'élaboration d'un nouveau code pénal ou d'une nouvelle constitution, etc.

Troisième gros volet des activités aujourd'hui: celles qui concernent le monitoring ou la surveillance de la transposition des normes, c'est ce à quoi le GRECO s'emploie.

Des dispositifs similaires existent dans des

domaines concernant les droits de l'homme: le racisme et l'intolérance, les droits sociaux ou le droit du travail, la torture et les autres mauvais traitements inhumains et dégradants, la traite des êtres humains, mais aussi des domaines de la criminalité comme la corruption, le blanchiment... Un comité (MONEYVAL) couvre en effet les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas déjà couverts par le GAFI, pour éviter les chevauchements et les doublons.

Je voudrais rappeler une chose: on a tendance à l'oublier mais le Conseil de l'Europe étant une instance intergouvernementale, il n'est pas forcément le mieux placé pour faire de la communication sur de nombreux éléments, notamment sa compétence de base. Le statut de 1949 du Conseil de l'Europe établit une compétence générale de l'organisation, qui n'exclut que les questions de défense. Le Conseil de l'Europe est souvent confondu avec d'autres institutions. Je vous prie de m'excuser pour ce rappel mais je pense qu'il est utile de le souligner.

La terminologie 'Conseil de l'Europe' peut prêter à confusion mais il s'agit bien d'une organisation à part entière, qui est située à Strasbourg et qui compte aujourd'hui 47 États membres. Actuellement, dans le cadre des politiques européennes en général, avec l'Union européenne également, les États nous demandent de rationaliser le travail pour éviter des doublons. Le Conseil de l'Europe doit donc aujourd'hui axer l'ensemble de ses activités autant que possible sur trois axes fondamentaux qui sont la préservation des droits de l'homme - qui reste un peu son domaine d'excellence -, la préservation de l'État de droit et la préservation de la démocratie.

Jusqu'à présent, les efforts de lutte contre la corruption au niveau du Conseil de l'Europe s'inscrivent davantage sur les deux axes 'État de droit' et 'protection de la démocratie' mais un débat a lieu actuellement, notamment en provenance des Nations unies, qui tend à démontrer que la corruption a également un impact important sur l'effectivité des droits de l'homme dans un certain nombre de pays.

D'abord un petit retour en arrière. L'impulsion pour les travaux en matière de lutte contre la corruption revient aux États et en grande partie à l'Italie en 1994 avec une conférence des ministres de la Justice à l'époque, qui s'était tenue à Malte. Cette conférence a débouché sur un plan d'action adopté en '95-'96, à la suite duquel un certain nombre de textes ou d'instruments du Conseil de

l'Europe ont été adoptés. Vous les retrouverez ici sous la forme de sept points environ.

Pour ceux d'entre vous que cela intéresse, j'ai mis à disposition des petits recueils en anglais et en français à l'extérieur de la salle, où vous retrouverez tous ces textes. Ils sont de nature diverse: il y a une résolution en '97 sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption; il y a deux conventions ainsi qu'un protocole. Il s'agit de traités classiques. Il y a également l'accord qui est plutôt un document technique: il établit le groupe d'États contre la corruption pour lequel je travaille. Il y a également deux recommandations du Comité des ministres aux États membres, l'un sur les codes de conduite pour les agents publics: il y a un code de conduite modèle qui est annexé à ce texte. Enfin, il y a une recommandation de 2003 sur les règles communes contre la corruption en relation avec le financement politique. Les experts gouvernementaux qui travaillaient après '94 sur l'élaboration du plan d'action, avaient rapidement identifié la question du financement politique comme étant une thématique très sensible et très importante des politiques générales de lutte contre la corruption.

Vous vous rendez ainsi compte de l'ambition du projet et la nature multidisciplinaire de ces politiques. Les conventions pénales et civiles ont vocation à couvrir, comme leur nom l'indique, les aspects répressifs et les aspects concernant par exemple la protection des employés qui signalent des soupçons de corruption, mais aussi l'indemnisation des victimes de la corruption, la nullité des contrats affectés ou entachés de corruption.

Vous retrouvez la prévention dans la recommandation de 2000 sur les codes de conduite. Cette recommandation couvre les divers aspects: les cadeaux, la gestion des conflits d'intérêts, le pantouflage, etc. Toutes les bonnes pratiques connues pour lutter contre la corruption dans le secteur public et aussi privé, ainsi que les règles communes sur le financement politique, ont été rassemblées dans un texte assez simple et pas trop long.

Il s'agit donc d'une approche multidisciplinaire et relativement ambitieuse.

Si l'on replace cela dans le contexte historique, au lendemain de '94, des initiatives ont été prises au niveau de l'Union européenne et de l'OCDE. Si l'on fait abstraction des travaux de l'Union européenne qui ont déjà été présentés, la

convention de l'OCDE concerne la corruption active d'agents publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales. Au niveau du Conseil de l'Europe, du fait aussi du mandat général de l'organisation, les États ont voulu aller bien au-delà dans leurs politiques anti-corruption.

Si vous prenez par exemple la convention pénale sur la corruption, on ne se limite pas à la corruption active ou à la corruption internationale mais on couvre autant la corruption active et passive nationale qu'internationale, la corruption d'agents étrangers, la corruption d'agents d'organisations internationales, la corruption dans le secteur privé également. Quand je parle de corruption, je l'entends au sens de *bribery*, c'est-à-dire la corruption active et passive, donc l'infraction pénale.

L'autre grand volet de ces infractions pénales, c'est le trafic d'influence.

Le dernier texte en date qui a été adopté au niveau international, comme la plupart d'entre vous le savent, c'est la Convention des Nations unies, qui est le texte le plus englobant pour ce qui est des normes. Toutefois, je pense qu'on peut dire que les textes européens restent quand même pertinents parce que si vous prenez la Convention des Nations unies et, par exemple, les textes du Conseil de l'Europe – mais on pourrait aussi faire des rapprochements avec les textes de l'Union européenne –, vous allez voir que beaucoup des dispositions de la Convention des Nations unies ne sont pas des *hard requirements*, ce sont des attentes optionnelles. Les États « pourraient souhaiter » incriminer ceci ou cela (dans le cas des incriminations, par exemple).

Cela concerne des attentes ou des infractions classiques, comme par exemple la corruption dans le secteur privé. Là, la convention onusienne donne un encouragement aux États, alors que la convention pénale du Conseil de l'Europe établit plutôt une attente ferme. Mais cela concerne aussi des infractions plus récentes qui sont tout à fait utiles et importantes pour la lutte contre la corruption, comme, par exemple, l'enrichissement illicite – *illicit enrichment* en anglais. Selon ce que je sais, beaucoup de pays ont encore du mal à transposer ce principe. C'est un mécanisme assez novateur qui, comme vous l'imaginez, a tendance à renverser la charge de la preuve. On est dans le domaine pénal, là, avec toutes les implications que cela peut avoir.

Une caractéristique des divers textes du Conseil

de l'Europe est que ce sont des textes courts, simples, qui font souvent seulement quelques pages. La résolution de 1997 sur les vingt principes directeurs est un texte qui tient sur une page A4 recto-verso. C'est destiné aux décideurs publics. On est en 1997. Pour beaucoup de pays, les politiques anti-corruption, c'était quelque chose de nouveau. Donc, il fallait donner aux chefs de cabinet, aux ministres, etc., donc aux décideurs publics, un texte qui, en deux pages, résume la substantifique connaissance des divers experts européens à l'époque.

Voilà pour la présentation des instruments et du cadre général.

Le GRECO est un mécanisme qui a été voulu dès l'origine, quand on a commencé à élaborer les textes. Il a été établi en 1999. Juridiquement, c'est un accord partiel élargi, « partiel » parce qu'à sa création, il était destiné à permettre uniquement aux pays qui le souhaitaient, de participer à cet exercice de monitoring et de contrôle des pays. Tous les États n'étaient alors pas suffisamment avancés dans leurs politiques anti-corruption. Il est dit « élargi », parce que les pays non membres du Conseil de l'Europe, peuvent également y participer.

Au fil des ans, l'ensemble des membres du Conseil de l'Europe ont rejoint ce mécanisme, ainsi que deux pays non membres: les États-Unis d'Amérique et le Bélarus. Les pays deviennent membres du GRECO, soit en adhérant à l'accord qui établit le GRECO lui-même, soit automatiquement dès l'instant où ils ratifient l'une des deux conventions.

Comme je le disais en introduction, c'est un mécanisme d'évaluation mutuelle et de pression par les pairs, qui laisse une place prépondérante aux États, à leurs experts et à leurs représentants. À savoir que les visites dans les pays, les évaluations sont conduites avec l'aide du secrétariat, par des experts nommés par les pays. Il y en a d'ailleurs ici dans la salle qui ont participé à des évaluations du GRECO. Je salue notamment M. Jean-Marie Lequesne, avec qui nous avons eu de longues années de coopération. Nous avons eu l'occasion de faire l'évaluation de la Grèce et du Luxembourg. Vous avez là un exemple d'expert évaluateur, qui était compétent plutôt pour les questions répressives de la corruption.

Les projets de rapports sont préparés par les experts avec l'aide du secrétariat et, ensuite, sont débattus à Strasbourg et adoptés par les

représentants des États qui siègent au sein du GRECO. Donc, vous avez là l'illustration de bout en bout d'un mécanisme d'évaluation mutuelle.

En ce qui concerne les visites sur place, je n'ai pas grand-chose à ajouter. C'est une procédure assez classique et ambitieuse. On passe généralement une semaine sur place. On rencontre autant d'interlocuteurs que possible, tant des représentants des États et des autorités publiques que des organisations de la société civile, des organisations professionnelles, des journalistes, des universitaires etc.

Ensuite, ce qu'il faut retenir, c'est qu'il existe, en parallèle de la procédure d'évaluation, la procédure dite de conformité, qui fait que les États, une fois que le rapport d'évaluation a été adopté à Strasbourg, bénéficient d'un délai de 18 mois pour faire rapport au GRECO sur les avancées qui ont été faites.

Il est bien évidemment rare qu'après 18 mois, un État puisse s'acquitter de l'ensemble des recommandations, surtout lorsque cela implique des réformes législatives. Comme vous le savez, très souvent, les processus législatifs, a fortiori dans les démocraties – avec des consultations, etc. – prennent du temps. Le GRECO peut alors donner 18 mois supplémentaires au pays pour finir de transposer les recommandations.

Si la réponse du pays est "globalement insatisfaisante" ... Ces termes sont entre guillemets, car ce qui est "globalement insatisfaisant" ou ce qui ne l'est pas, n'est pas défini. On peut alors appliquer une procédure spéciale, qui est destinée à accroître une pression diplomatique sur le pays, pour faire avancer les réformes. En quoi cela consiste-t-il? On ne va pas employer des moyens répressifs, évidemment. Le GRECO utilise le biais diplomatique classique, qui forme une pression graduelle: ce sont des échanges de courriers, qui montent à chaque fois d'un cran. Cela démarre avec un courrier du président du GRECO (au représentant du pays), puis du président du comité statutaire, c'est-à-dire le comité des ministres du Conseil de l'Europe (au représentant du pays auprès du Conseil de l'Europe), un courrier du secrétaire général (adressé au Ministre des Affaires Étrangères). Il existe également la possibilité d'envoyer dans le pays une délégation, pour demander des explications sur place et au besoin, pour attirer l'attention des plus hautes autorités du pays sur la nécessité de procéder aux réformes, etc.

Évidemment, il est possible à tout moment de

recourir aux médias, par le biais d'une déclaration officielle selon l'adage anglais "*naming and shaming*", de manière à faire un peu bouger les choses.

Tous les rapports sont publics. C'est une pratique établie car si les rapports sont normalement confidentiels, les États peuvent lever la confidentialité. En général, cela a lieu quelques mois après l'adoption du rapport d'évaluation ou de conformité -, sauf dans un cas: le Bélarus. Cela a encore été discuté cette semaine. Dans ce cas-là, le GRECO a décidé de publier un résumé.

Ce sont des rapports d'évaluation qui sont parfois critiqués pour leur technicité et pour le fait qu'ils couvrent des sujets assez divers. Ce sont en tout cas des sujets spécifiques, qui sont les thèmes couverts par les divers instruments du Conseil de l'Europe, que j'ai évoqués tout à l'heure. Cela ferait beaucoup de choses à évaluer si chaque rapport évaluation portait sur l'ensemble des normes et là encore, il y a une volonté des États membres du GRECO d'être pragmatiques, de ne pas être trop ambitieux et de ne pas faire des rapports qui atteindraient 250 pages. Les rapports d'évaluation sont généralement assez courts, une trentaine de pages. Mais cela oblige aussi à procéder par des cycles d'évaluation de trois à quatre ans, qui permettent de passer en revue l'ensemble des pays au cours d'un cycle, sur un certain nombre de sujets donnés.

Le cycle 1 pour la période 2000-2002 – vous le voyez à l'écran – a couvert plutôt les aspects institutionnels et la question des immunités. Savoir dans quelle mesure les immunités peuvent être un obstacle aux poursuites de corruption.

Le cycle 2 pour les 3, 4 années suivantes, a couvert trois thèmes différents:

- les mesures préventives et le contrôle au niveau de l'administration,
- la question des produits de la corruption (saisie, confiscation, blanchiment, etc.)
- et la question des mesures préventives au niveau des personnes morales, pour éviter que les personnes morales ne soient utilisées dans des montages destinés à dissimuler la corruption.

Par exemple, cela impliquerait qu'on prévoie des mesures de disqualification professionnelle pour des responsables de sociétés qui ont déjà été condamnés pour des malversations comptables ou touchant à la corruption, etc.

Le troisième cycle, pour la période 2007-2011 – j'y reviendrai tout à l'heure –, a concerné deux

thèmes: les incriminations de la corruption et la transparence et la supervision du financement politique.

Ce qui se passe, c'est que quand on a un cycle 1, un cycle 2 et un cycle 3, il peut quand même y avoir ces procédures de conformité (18+18 mois) relatives à un cycle précédent qui continuent de courir en parallèle du cycle actuel. C'est pour cela qu'à un moment donné, cela devient un petit peu compliqué pour le grand public, même parfois pour des personnes qui sont dans le GRECO. J'ai souvent des représentants qui viennent me voir et qui me demandent de les éclairer sur le déroulement de tel ou tel cycle.

Il peut donc y avoir un cycle 4 et un cycle 3 pour certains pays qui se chevauchent, parce qu'on a la procédure de conformité du cycle précédent et le cycle en cours pour ce qui est des évaluations et le *reporting* dans le cycle en cours. A fortiori, lorsqu'un pays ne progresse pas très vite.

Le cycle 3 couvrirait les incriminations de la corruption et la transparence et la supervision du financement des partis politiques; je l'ai dit.

Le cycle 4, qui est actuellement en cours, couvre les mesures préventives de la corruption pour ce qui est du pouvoir législatif, et plus spécialement les parlementaires, et pour ce qui est du pouvoir judiciaire, et plus spécifiquement les juges et les procureurs. Il a fallu un peu recadrer. À l'époque, il y avait eu des propositions pour aller au-delà des juges et procureurs, pour ce qui est du domaine de la Justice, pour prendre en compte aussi les greffiers, les avocats, etc. Mais il y avait des craintes de la part de certains pays, qu'on aboutirait à des rapports trop longs et ingérables.

Le cycle 5, n'a pas encore commencé. Les thèmes de ce cycle sont actuellement débattus. Il y avait encore une discussion pas plus tard qu'avant-hier à Strasbourg. Il y a plusieurs propositions sur la table: la corruption au niveau des pouvoirs locaux, la corruption au sein de la police, les mesures sur l'intégrité au niveau des membres du gouvernement et des personnes assimilées (les conseillers et chefs de cabinet, les secrétaires d'État, etc.). Il y a aussi d'autres propositions de certains pays influents au sein du GRECO qui estiment qu'il serait peut-être bien de revenir aussi sur le thème 1 ou le thème 2 et revoir l'effectivité et l'efficacité des mécanismes qui ont été mis en place et les évolutions au cours de ces dix dernières années. Cela fait en effet pas mal de temps qu'on a travaillé sur les aspects institutionnels, les produits de la corruption. Cela

pourrait être intéressant de regarder d'un peu plus près ce qu'il en est aujourd'hui et de voir quels sont les pays qui sont réellement efficaces avec ces dispositifs.

Rapidement, deux remarques. Le travail du GRECO sous forme de monitoring s'applique à tous les textes. Il n'y a pas de différence entre les traités et les recommandations ou résolutions. À ma connaissance, il existe un exemple similaire d'approche, qui est le GAFI (le Groupe d'action financière, qui travaille sur le blanchiment des capitaux). Celui-ci travaille, lui aussi, à partir de recommandations sur le blanchiment et sur le financement du terrorisme. C'est assez intéressant du point de vue du droit international, car il y a un phénomène de renouvellement de celui-ci.

Deuxième remarque: finalement, c'est ce principe de l'évaluation mutuelle par les pairs qui va donner toute sa légitimité et sa force au rapport d'évaluation auprès des pays. Les pays sont très attachés à cela - en tout cas chez nous - et sont également très sensibles au principe du traitement égal. C'est-à-dire qu'un cycle donné, avec des thèmes donnés, va s'appliquer de la même manière à tous les pays.

Au début des activités du GRECO, on ressentait effectivement des résistances de la part des pays ou des praticiens. C'était parfois assimilé à une ingérence dans les affaires intérieures d'un pays, à une atteinte à la souveraineté, à une remise en cause possible pour les responsables de la police ou autres. Avec le temps, bon nombre de praticiens et de gouvernements ont appris à bien vivre avec ces mécanismes de monitoring, qui leur apportent parfois un soutien et qui permettent aussi aux décideurs publics d'externaliser la responsabilité de certaines réformes qui pourraient être impopulaires au niveau national.

01.09 Francis Desterbeck: Monsieur Speckbacher, excusez-moi mais on demande que vous parliez un peu plus fort.

01.10 Christophe Speckbacher: Pas de souci, je m'adapte.

Pour en venir à présent à la Belgique dans les processus du GRECO, la Belgique est un des 21 pays fondateurs. Elle est également partie aux trois textes que l'on peut considérer comme des *hard law instruments*, donc les deux conventions que j'ai citées tout à l'heure et le protocole.

La Belgique – je voudrais le souligner à titre

personnel puisque je suis au GRECO quasiment depuis ses origines, donc j'ai eu l'occasion de travailler de diverses manières avec la Belgique – a souvent été un modèle sur les politiques anti-corruption et beaucoup de pays ont appris de la Belgique, que ce soit en ce qui concerne le fonctionnement de la Justice, les méthodes de travail de la police ou les politiques en matière de saisie et de confiscation des produits du crime en particulier.

La Belgique s'est vu adresser, dans le cycle 1 que j'ai cité tout à l'heure, quatorze recommandations visant des améliorations. Ces quatorze recommandations ont été mises en œuvre, ce après 18 mois, ce qui est assez remarquable.

Dans le cycle 2, à l'issue de l'ensemble du processus avec la procédure de conformité, donc 18 + 18 mois, 6 recommandations sur les 10 ont été pleinement mises en œuvre et 4 autres sont restées partiellement mises en œuvre. C'est un beau score quand même.

Dans le cycle 3, qui théoriquement s'est terminé il y a deux ans mais qui peut se poursuivre aujourd'hui pour les pays qui sont encore dans la procédure de conformité, le rapport d'évaluation qui contient les recommandations d'origine datait de 2009. On a pu observer que les progrès sont très lents et il a fallu appliquer à la Belgique la procédure de non-conformité, jusqu'à ce que la Belgique finalement en ressorte au mois d'octobre dernier, à la suite principalement de réformes concernant le financement politique, avec des lois entrées en vigueur en janvier 2014. Ces réformes ont apporté un certain nombre d'améliorations.

Actuellement, sur les 15 recommandations sur les incriminations et sur le financement politique, 3 à ce jour ont été pleinement mises en œuvre et 9 autres sont partiellement mises en œuvre. Trois recommandations ne sont pas mises en œuvre.

En fonction du temps qui nous reste, je vais passer en revue rapidement certaines des recommandations de ce thème 3. Pour ce qui est des incriminations, généralement, la Belgique dispose d'un système pénal relativement solide. En tout cas, c'est le constat qu'a opéré le GRECO. Un certain nombre de mesures, plutôt d'ordre technique, avaient été recommandées, comme par exemple préciser en relation avec l'incrimination de corruption passive que la « réception » d'un avantage indu constitue une infraction; la Belgique avait annoncé vouloir faire une circulaire pour préciser cela. À ce jour, cela n'a pas encore été fait. Quelques initiatives en

termes de formation devaient être prises mais elles restent insuffisantes.

Il y avait également deux recommandations concernant l'incrimination de la corruption dans le secteur privé et du trafic d'influence, pour lesquelles la Belgique avait émis des réserves qui ont été renouvelées à ce jour. La Belgique incrimine ces deux infractions (elles sont bien présentes dans le droit national) mais il s'agit d'apporter quelques ajustements, par exemple en ce qui concerne la notion de trafic d'influence. En Belgique, cette notion est limitée aux personnes auteurs de ce trafic, qui sont elles-mêmes des agents publics, alors que dans la convention pénale du Conseil de l'Europe, la personne qui s'adonne au trafic d'influence peut être n'importe qui.

Une autre recommandation technique est la recommandation 4 qui vise à clarifier la compétence de la Belgique pour certains faits de nature transnationale, qui impliqueraient ses agents publics par exemple. La Belgique n'avait pas de disposition explicite qui donnait compétence pour poursuivre par exemple une entreprise étrangère qui aurait corrompu à l'étranger un agent public belge. Ceci est une attente de la convention pénale sur la corruption. La Belgique avait indiqué, après un certain nombre de débats, que l'article 12bis du Code pénal dans sa partie générale octroie une compétence universelle. Il y a eu certains doutes au niveau du GRECO du fait que si l'on commence à étendre exagérément cette compétence universelle qui a priori était prévue pour le domaine humanitaire, cela risque de poser des problèmes plus tard car la compétence universelle serait potentiellement applicable pour toutes les infractions du Code pénal. La Belgique avait donné des assurances qu'il n'y avait pas de problème. Le GRECO avait donc demandé à la Belgique pour le moins de clarifier cela à l'intention des praticiens.

Finalement, la Belgique semble s'être rendue compte que cela pouvait effectivement poser des problèmes si on interprétait cet article de cette manière-là. Des mesures ont dès lors été annoncées en octobre dernier pour répondre aux attentes du GRECO sans forcément aller trop loin.

En ce qui concerne le financement politique, 11 recommandations ont été formulées. Elles concernent autant la transparence générale que le contrôle.

En ce qui concerne la transparence générale,

voici quelques exemples. Le GRECO attend toujours une définition du périmètre comptable des partis politiques qui soit le plus étendu et le mieux consolidé possible, de manière à ce que ce soit normalisé également pour l'ensemble des partis, que cela intègre l'ensemble des structures locales, des entités attachées (ASBL, etc.) ou les activités économiques. À ce jour, aucune mesure n'a été prise à ce niveau-là.

Le GRECO attend également que les flux financiers passent autant que possible par les associations de financement des partis politiques. Cette demande s'inscrit toujours dans le souci de consolidation et de normalisation des flux financiers et de compréhension de la dimension financière des partis politiques. Dès l'instant où il existe des associations de financement des partis politiques, il devrait logiquement y avoir un monopole sur les entrées et les sorties. Le GRECO attend donc encore des améliorations sur ce point.

En ce qui concerne les dons, il semble exister en Belgique des hésitations quant à savoir si les dons inférieurs à 125 euros doivent être systématiquement enregistrés ou pas. Un autre point à soulever concerne le sponsoring. Le GRECO avait demandé à la Belgique de rendre la réglementation sur les dons plus cohérente, de manière à régler également la question du sponsoring. En effet, dans la législation actuelle, il existe, d'une part, une interdiction stricte et formelle de don et de toute forme de soutien de la part de personnes morales. Beaucoup de pays en Europe ont d'ailleurs pris cette option. D'après ce que le GRECO comprend, la Belgique a eu du mal à se débarrasser d'une certaine pratique de sponsoring qui consiste en l'échange de publicités pour une société, soit à financer directement certaines dépenses, soit à les prendre en charge, soit à apporter des soutiens en nature, etc.

Le GRECO a estimé qu'il fallait revoir cette situation. En effet, si l'on a d'un côté une interdiction stricte de toute forme de soutien par des personnes morales, on ne peut pas en même temps créer une exception pour le sponsoring. D'autres pays connaissent le même problème. Chypre est en train de revoir sa législation car les dons autres que les aides de l'État y sont interdits de la part d'institutions nationales à des partis politiques. L'État doit effectivement rester neutre. Mais le sponsoring d'entités publiques reste permis dans certains cas. Un projet est actuellement à l'examen au Parlement chypriote, consistant à supprimer complètement le sponsoring par des collectivités publiques de

partis politiques.

Voilà donc le genre de situations touchant à la transparence où le GRECO attend encore des améliorations.

En matière de contrôle également, des préconisations ont été faites. A l'époque où le GRECO les avait étudiées, les commissions fédérales restaient des organes trop politiques. La commission fédérale de contrôle est un organe politique, à composition politique. Avec la réforme de janvier 2014, on a élargi un peu cette composition en intégrant des experts. Quand le GRECO a réexaminé la situation au moment du dernier pointage en octobre dernier, on ne savait pas qui seraient ces experts, s'ils bénéficieraient eux-mêmes d'une garantie d'indépendance suffisante, s'ils seraient eux-mêmes membres de partis politiques éventuellement... Le GRECO devra donc revoir la situation à un stade ultérieur.

Le GRECO s'était aussi fait l'écho de réserves émises en Belgique quant au rôle de la Cour des comptes, ce qui est officiellement considéré comme un organe connexe du parlement en Belgique. Enfin, le GRECO attend encore quelques améliorations techniques sur la question des sanctions.

Le GRECO repointera la situation du troisième cycle après le 31 juillet de cette année, date butoir pour le pays pour rendre son rapport et indiquer les nouvelles avancées qui ont eu lieu. Il existe à ce stade un risque d'appliquer à nouveau la procédure spéciale, lorsque le GRECO se prononcera sur les mesures qui auront été signalées au 31 juillet – probablement lors d'une réunion en fin d'année – en cas d'absence d'avancées supplémentaires concrètes et si la Belgique en reste à trois recommandations sur quinze pleinement mises en œuvre et neuf partiellement mises en œuvre.

Les difficultés rencontrées dans ces avancées réalisées en ou par la Belgique ont été les crises politiques qui ont parfois retardé certaines réformes. En tout cas, c'était des raisons déjà citées dans le deuxième cycle et sur la question des réformes attendues actuellement.

De plus, en 2013, les interlocuteurs en Belgique rencontrés par les évaluateurs ont souligné que la lutte contre la corruption n'avait plus l'attention qu'elle mérite en Belgique. Ce n'était certes pas un avis unanime mais l'avis de certains interlocuteurs.

Il faut également préciser que les sujets de travail du GRECO sont de plus en plus sensibles dans le contexte européen. Et le cas du financement politique est certainement vrai pour nombre de pays. C'est ce qui explique aussi qu'actuellement, plusieurs autres pays, des pays voisins ou comparables à la Belgique, ont connu et connaissent encore la procédure de non-conformité. La France s'y trouve encore aujourd'hui. Le Luxembourg y était en raison d'insuffisances sur la réglementation du financement politique, mais ils ont fait le nécessaire. L'Allemagne en est elle aussi sortie récemment et les réformes se poursuivent.

L'Allemagne constitue un cas particulier, car le financement politique était présenté comme également lié à des questions d'incrimination. L'Allemagne est un des pays où la corruption de membres d'assemblées élus était limitée, jusqu'à l'automne dernier, uniquement à l'achat d'un vote. Bien évidemment, le travail parlementaire se fait souvent en amont, dans les commissions, etc. Donc, vous pouviez très bien corrompre un parlementaire en vue par exemple de présenter ou de s'abstenir de présenter un projet de loi sans que cela ne constitue une infraction. C'était interprété par la jurisprudence allemande comme ne faisant pas partie d'un vote formel, etc.

Du fait aussi des efforts d'autres organisations (dont les Nations unies), l'Allemagne progresse et les améliorations sur ce point devraient débloquent maintenant certaines résistances, qui concernaient les avancées en matière de réglementation du financement politique.

Très souvent, sur ces questions de financement politique, les gouvernements ont tendance à laisser l'initiative à leurs parlements. À leur décharge, il faut reconnaître que ces derniers ne sont pas toujours préparés ou ne sont pas la cible classique de la pression internationale – ce sont plutôt les gouvernements, traditionnellement. Donc, ils ne sont pas forcément habitués à ces contraintes de monitoring. Comme vous le savez tous, un parlement doit composer en amont avec plusieurs fractions politiques. Ce n'est pas nécessairement le cas d'un gouvernement, dès l'instant où vous demandez à un expert du ministère compétent de préparer un projet de loi.

Pour en venir à présent au quatrième cycle d'évaluations du GRECO, celui-ci a conduit à l'adoption d'un rapport sur la Belgique au mois de mars 2014. Celle-ci devra informer sur les suites données à ce rapport, qui concerne la prévention de la corruption au sein des parlements et parmi

les juges et les procureurs, d'ici le 30 septembre prochain. Il y a par conséquent un certain nombre d'échéances assez rapprochées pour la Belgique.

S'agissant des recommandations du quatrième cycle qui visent les parlementaires, les services du parlement ont fort aimablement accepté de reproduire les rapports du GRECO, généralement en français, mais aussi parfois en néerlandais. Pour ce qui concerne les parlementaires, quatre recommandations visent des améliorations à apporter aux règles sur l'intégrité en tant que telle, par exemple sur la réglementation relative aux dons et aux cadeaux adressés aux parlementaires. Le rapport a en effet relevé qu'il semble exister une contradiction entre la réglementation de 1989 sur le financement des partis politiques et d'autres principes. La première est parfois considérée comme d'application générale dans la mesure où elle obligerait à déclarer tous les dons, gratuits et avantages. En somme, il s'agirait d'un système plutôt ouvert, libéral, mais déclaratoire et soutenant la transparence. Ce qui est très bien, d'un côté. Toutefois, d'un autre côté, des codes de conduite parlementaires ont été adoptés en décembre 2013 et interdisent tout don en relation avec la fonction. Voilà un domaine à propos duquel le GRECO attendra des éclaircissements ainsi que la résolution de cette contradiction apparente.

La deuxième recommandation concerne la gestion des relations avec les tiers et les lobbyistes. Il a été beaucoup souligné que la Belgique ne connaissait pas le phénomène du lobbying. On peut toujours se demander si c'est à partir du moment où l'on réglemente que l'on fait apparaître celui-ci. Je l'ignore. C'est à voir. Toujours est-il que cette recommandation du GRECO ne contraint pas la Belgique à instaurer un système de réglementation globale sur le lobbying; elle sert plutôt à préciser pour les parlementaires comment se comporter face à des tiers et des lobbyistes qui chercheraient à influencer le processus législatif.

J'invite ceux que cela intéresse à regarder de plus près le dernier rapport du quatrième cycle. Il contient un certain nombre d'informations sur des polémiques ayant parfois été relatées dans la presse. Elles font référence à l'existence d'influences sur lesquelles les médias, les journalistes, les universitaires ou des parlementaires eux-même ont parfois spéculé. Cela crée toujours un climat malsain. C'est la raison pour laquelle réglementer et rendre transparent permet aussi couper court et de limiter les risques de polémiques dont certaines

pourraient s'avérer infondées.

Le GRECO appelle aussi la Belgique, à compléter le régime de déclaration du patrimoine et des mandats par la déclaration de revenus et les autres éléments pouvant donner des informations sur la situation patrimoniale et financière des parlementaires, mais aussi à assurer la publicité de ces diverses déclarations. Comme vous le savez, aujourd'hui, les déclarations de patrimoine restent confidentielles. Elles sont sous enveloppe et restent entre les mains des organes de supervision chargés de les recevoir.

Quatre recommandations concernant la supervision des règles applicables aux parlementaires suivent ensuite. On y retrouve par exemple et assez « classiquement » (car bon nombre d'autres pays évalués sont aussi concernés): la nécessité d'assurer un contrôle adéquat et effectif, le respect des normes sur l'intégrité, des sanctions adéquates et efficaces. À ce jour, les seules sanctions qui ont été prononcées dans des domaines étudiés par le GRECO étaient des amendes de 2 750 euros. Plusieurs dizaines d'amendes ont été appliquées pour défaut de déclaration de mandats ou de patrimoine. Lorsque les experts ont procédé à l'évaluation – en ma présence, puisque je les assistais – personne n'était en mesure de dire s'il s'agissait d'amendes et de condamnations finales. Il manquait une vue d'ensemble sur l'effectivité de ces sanctions.

Des manquements qui concerneraient les obligations de discrétion et de confidentialité dans les travaux du parlement ne donneraient apparemment pas lieu à des sanctions. Le GRECO souhaite donc l'amélioration du dispositif de sanctions et préconise à tout le moins que l'on rende les mesures existantes plus efficaces.

En matière de justice (juges et procureurs), diverses recommandations d'ordre technique ont été faites. Parmi elles, une recommandation conséquente concernait la justice administrative. Lorsque les travaux ont commencé sur le cas de la Belgique, l'ensemble des informations soumises par le pays avant la visite concernait les institutions judiciaires *stricto sensu*.

Il était fait vaguement allusion à l'existence de juridictions administratives. Lorsque la visite a eu lieu – vous pourrez lire le compte rendu des analyses dans ce rapport du quatrième cycle –, il est apparu l'existence d'une large palette d'institutions qui peuvent prétendre au qualificatif de juridictions administratives, mais qui sont très

difficiles à dénombrer. Il n'est pas aisé de déterminer si leurs membres sont soumis à des règles sur l'intégrité, sur l'impartialité, en matière de cadeaux, de conflits d'intérêts, de neutralité etc., et, si oui, auxquelles.

La thématique revient également en matière de codes de conduite pour les magistrats. En effet, pour les juges et procureurs des juridictions ordinaires, le codes existant à l'époque de la visite (un recueil de règles déontologiques de 2012) concernait essentiellement les magistrats de l'Ordre judiciaire. Il avait été dit que ce codes avait été transmis aussi aux magistrats suppléants et autres. Après vérification, cela n'avait pas été le cas.

Les magistrats, ou les membres de juridictions d'autres ordres, en matière sociale ou de commerce, qui ne sont pas forcément toujours considérés comme "judiciaires", parce que ceux qui y siègent ne sont pas forcément des magistrats de carrière, n'étaient pas non plus concernés par ces codes de conduite généraux élaborés en concertation par les professionnels. De ce fait, un membre d'une juridiction de commerce a élaboré un code de conduite de sa propre initiative. Celui-ci a été publié par un éditeur commercial. Cela concernait la région francophone de la Belgique. Nous avons appris que, dans la région flamande, une initiative similaire avait été prise. Le GRECO a eu des réserves sur cette situation et il a recommandé d'unifier les divers textes.

Pour ce qui est de la gestion de la justice, les entretiens sur place et les rapports d'évaluation ont estimé que des choses pouvaient être améliorées autant par les managers, à savoir les présidents de juridictions, qu'au niveau de ce que l'on pourrait appeler faussement le "niveau central", puisque la justice en Belgique est de type décentralisé et qu'elle est autogérée par les représentants et les institutions du milieu de la justice et, en tout cas, pas par le ministère de la Justice qui intervient très peu.

Le rapport a relevé qu'il y avait parfois des écarts assez importants dans le fonctionnement de tribunaux au travers de l'ensemble du pays et que, dans certains tribunaux et il arrivait que des dysfonctionnement soient allégués, et que l'on recourait très largement aux juges ou magistrats suppléants, alors que ce n'était pas toujours nécessaire, etc. Il semble qu'il y ait des juridictions en Belgique où il y a jusqu'à 50 % de non-professionnels qui siègent dans les tribunaux. Cela soulève d'autres questions que le GRECO a

aussi abordées, notamment de savoir si ces suppléants sont eux-mêmes destinataires des Codes de conduite, etc. et des règles sur l'intégrité. Ce n'est pas toujours clair. Le GRECO a préconisé des améliorations pour le suivi du fonctionnement de la justice par la production d'un rapport annuel sur le fonctionnement des juridictions.

Cela se fait de plus en plus en Europe, notamment sous l'impulsion d'un autre organe du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice en Europe (CEPEJ). Aujourd'hui, de plus en plus de pays font des rapports annuels, des statistiques sur le volume des arriérés, la durée moyenne de gestion des dossiers en matières civile, pénale, commerciale, etc. dans les différents tribunaux. C'est aussi utile pour détecter d'éventuelles anomalies sur des bases objectives et ensuite pour éventuellement prendre des mesures correctrices.

Voilà quelques exemples de recommandations. En guise de conclusion, quelques remarques très brèves.

Il faut pour commencer rappeler que les efforts en matière de lutte contre la corruption sont encore très récents. En matière de droits de l'homme ou dans d'autres domaines, cela fait 30 ou 40 ans qu'on travaille. Dans le domaine des efforts et des politiques anti-corruption, on en est encore au début, plus à l'âge de pierre, mais peut-être encore à l'âge de bronze.

Il faut savoir que, jusque dans les années 1990, les dépenses de corruption étaient déductibles fiscalement; il faut le rappeler. Il en découle que pendant très longtemps, les États et les institutions publiques ont elles-mêmes eu tendance à légitimer la corruption ou certaines formes de corruption, en tout cas dans certains contextes.

Bien évidemment, vu ce *background*, ces politiques anti-corruption nécessitent encore aujourd'hui de changer parfois foncièrement de culture de travail et de pensée. Cela nécessite une forte volonté politique. Dans de nombreux pays européens, souvent des nouvelles démocraties, le recours aux grandes déclarations est fréquent. Mais selon les praticiens, les déclarations, les plans d'action, les programmes s'empilent, mais en pratique, il ne se passe pas grand-chose.

Il faut savoir, et c'est bien ressorti à l'occasion de la première présentation sur les marchés publics, qu'il y a beaucoup de domaines sensibles. Les

marchés publics ont été cités, mais il y a aussi le financement politique, le secteur militaire et, de plus en plus avec la globalisation, l'accès aux ressources naturelles. Tout se vend: l'eau, la terre, le bois. J'ai même entendu parler de trafic de lait maternel humain. Tout cela génère bien évidemment des risques.

Certains disent aujourd'hui, mais je laisse cela aux spécialistes de l'économie, que la compétition accrue au niveau global entraîne des risques accrus. Je vois très souvent des sourires cyniques quand je vais à des conférences où on dit qu'il y a des améliorations ou que les choses vont mieux. Vous voyez certains professionnels qui ont un sourire jusqu'aux oreilles et qui ont l'air de dire qu'on est en train de vous raconter des salades.

Je voudrais faire passer un dernier message concernant la question de la répression et de la prévention. Dans bon nombre de pays, les personnes ont tendance à vouloir préférer l'une à l'autre. Je pense que, depuis quinze ans, et la Belgique elle-même l'a prouvé par son expérience, la prévention et la répression vont de pair. On ne peut pas faire l'une sans l'autre. Comme vous le savez tous, par la prévention, on appréhende parfois des situations problématiques sans forcément qu'elles impliquent de la corruption, mais qui peuvent poser des questions, du point de vue de la neutralité et de l'impartialité objective qui doivent être préservées. La prévention est importante à ce niveau-là. Cela permet aussi d'appréhender des situations qui ne relèvent peut-être pas encore du droit pénal. Enfin, les praticiens nous le démontrent, comme les procureurs imaginatifs, qui sont nombreux en Belgique, la première chose à faire quand on est confronté à un cas de corruption, est d'aller voir s'il y a des règles préventives au niveau de l'administration, s'il s'agit d'un agent public par exemple. Il faut voir si cette personne s'est acquittée correctement des obligations de prévention, de déclaration de cadeaux ou d'invitations; le fait de ne pas avoir satisfait à ces obligations déclaratoires en matière de prévention. Dans pas mal de pays, notamment en Belgique, cela peut servir d'indicateur ou d'indice ou de commencement de preuve de l'intention délictuelle ou criminelle. Cela peut être utile aussi. En ce sens, la prévention complète aussi la répression.

Je vous remercie de votre attention.

01.11 Francis Desterbeck: Monsieur Speckbacher, je vous remercie pour votre exposé très clair mais aussi assez critique de notre pays il faut le dire.

Nous avons maintenant quelques minutes pour des questions.

Vous pouvez poser vos questions à M. Speckbacher, à M. Hoskens ou à Mme Gago. Vous avez tous un micro devant vous.

We hebben enkele minuten om vragen te stellen, niet alleen aan de heer Speckbacher maar ook aan de heer Hoskens en mevrouw Gago. We moeten ons tijdschema zeer strikt respecteren want we verwachten straks de minister. Zijn komst is tot op de minuut getimed en we respecteren dat want we zijn dankbaar dat we hem mogen ontvangen als spreker. Als er mensen zijn die vragen hebben, dan is het nu het moment om die te stellen.

01.12 Luk Van Biesen: ... zijn micro's ter beschikking. Die hebben geen micro, de laatste rijen.

01.13 Francis Desterbeck: Er zijn loopmicrofoons ter beschikking. Mevrouw kan dit onmiddellijk ter beschikking stellen.

01.14 Luk Van Biesen: Altijd goed uw naam zeggen en eventueel ook uw functie. Alles wat hier gezegd wordt, wordt geregistreerd en in het verslag opgenomen.

01.15 Bertand Vols: Merci, monsieur le président. J'espère que tout le monde m'entend. Je m'appelle Bertrand Vols. Je dirige actuellement l'Office Central pour la Répression de la Corruption, un organe de la police fédérale.

Monsieur le président, je vous remercie d'abord pour l'organisation de ce colloque. Je voulais vous faire part de toute la difficulté de la police et certainement de l'Office Central pour la Répression de la Corruption de déterminer le coût du préjudice lorsque l'on parle de la corruption dans les marchés publics. Parce que cela ne se limite pas à un pot de vin, cela ne se limite pas à un voyage, cela ne se limite pas à un restaurant. Le préjudice, lorsque l'on parle de fraude dans un marché public, va bien au-delà. Il est très difficile à détecter. Cela peut être des malfaçons de tous types. Je voulais vous dire que l'exposé que M. Hoskens nous a fourni m'a paru intéressant tout d'abord pour expliquer que le coût de la corruption dans les marchés publics existe. C'est quelque

chose d'important à rendre public. J'aurais aussi voulu savoir, monsieur Hoskens, si la méthodologie que vous avez utilisée pour pouvoir donner une estimation du coût de cette fraude peut être applicable par un service de police comme je le gère.

01.16 Rudy Hoskens: Merci pour la question. Je voudrais faire deux remarques. Je comprends très bien ce que vous dites. Je suis un ancien gendarme. J'ai passé 16 ans de l'autre côté de la forêt comme on dit. Bien sûr, la méthodologie peut être utilisée pour faire d'autres choses. Mais il faut s'avoir qu'il s'agit d'une étude économétrique et qu'il y a beaucoup de statistiques et de mathématiques derrière tout cela.

Je suis juriste. J'ai dû intégrer d'autres personnes dans mon département parce que, moi-même, je ne saurais pas le faire – pour être honnête – parce que la formule est assez technique et très difficile. C'est une chose. Mais si vous avez les moyens et les personnes qui savent le faire, c'est bien applicable aussi dans votre domaine. Certainement.

01.17 Bertrand Vols: Merci.

01.18 Jean-Marie Lequesne: Merci, monsieur le président. Jean-Marie Lequesne. Je suis un ancien évaluateur pour le GRECO et pour l'OCDE comme M. Speckbacher a eu l'occasion de le dire. Je suis aussi l'ancien dirigeant du service de mon collègue, il y a 15 ans.

Ma question ne concerne pas un des honorables orateurs d'aujourd'hui mais précisément un parlementaire. Nous sommes à la Chambre des représentants. Je voudrais vous interpeller sur quelque chose qui figure dans le rapport du GRECO, c'est-à-dire la Commission fédérale de déontologie. Je viens de lire dans le *Moniteur belge* le cinquième appel – j'ai bien dit le cinquième appel – à candidats pour obtenir de composer cette Commission fédérale de déontologie. Le premier appel à candidats, qui n'a donné aucun résultat, date de juillet 2014.

Il y a un désintérêt total pour des personnes qui devraient être candidates à cette commission. Ce qu'on recherche, ce sont notamment d'anciens mandataires. Deuxième question: n'a-t-on pas été trop exigeant dans la répartition du nombre de personnes par catégories, soit dans les conditions que l'on a mises à leur participation? Troisième question: ne cherche-t-on pas tous les moyens de ne pas faire ce qu'on a décidé peut-être un jour de faire mais qu'on n'a plus vraiment envie de faire

aujourd'hui? Merci de votre réponse.

01.19 Luk Van Biesen: Ik zal daar graag op ingaan omdat wij inderdaad vastgesteld hebben dat de vijfde maal een plenaire oproep in het *Belgisch Staatsblad* moet gepubliceerd worden om experts te vinden. Dat is niet alleen in deze materie het geval maar in heel veel commissies die wij oprichten waar we experts nodig hebben. Er komt zelden een spontane sollicitatie. Dan zit men vrij snel bij de opmerking "wij kennen wel iemand die dat zou kunnen doen". Maar dat is denkkelijk niet de bedoeling van een dergelijke commissie, als dusdanig de experts kunnen aanduiden.

Wij komen tot dezelfde vaststelling als diegene die u gedaan hebt, namelijk dat zeer weinig mensen geïnteresseerd zijn. Wij zouden natuurlijk ook de terughoudendheid moeten hebben om deze experts niet aan te duiden binnen de vroegere collega's of de mensen die vroeger nauw betrokken waren bij de partijwerking of de parlementaire werking als dusdanig.

Bij de evaluatie om tot de vijfde keer over te gaan, hebben we wel vastgesteld dat het eigenlijk niet aan de criteria lag. Ik denk dat daar niet het probleem ligt als dusdanig. Het is een algemeen probleem dat inzake oproepen voor experts en datgene wat in de wetgeving staat en gevolgd zou moeten worden door derden er een zekere terughoudendheid is wanneer deze kandidaturen vanuit dit huis of de andere parlementen van dit land komen. We mogen zeker niet vervallen in de praktijk om collega's of oud-collega's aan te duiden en daarmee een soort doekje voor het bloeden te vinden om te kunnen zeggen dat we voldaan hebben aan de wetgeving en experts gevonden hebben.

Ik refereer even aan de commissie voor de controle van de verkiezingsuitgaven. Daar zijn nu vier experts aangeduid en als men goed gaat grasduinen ziet men toch dat een aantal van die experts wel officieel onafhankelijk is maar toch ooit actief is geweest in de structuren van bepaalde politieke partijen. Men valt na zoveel oproepen vrij snel terug in dat kader, waardoor men dus teruggrijpt naar mensen die men kent of mensen die het Parlement en de parlementaire werking kennen.

01.20 Francis Desterbeck: Vragen? Mag ik voor de koffiepauze nog twee dienstmededelingen doen?

01.21 Yves Keppens: Mijnheer de voorzitter,

mijnheer Desterbeck, wij hebben nog vijf minuten voor de koffiepauze.

Je m'adresse en particulier à Mme Gago mais aussi à M. Speckbacher. Yves Keppens, Comité P.

Depuis 2011, il existe en Belgique une circulaire sur l'organisation interne des services de police: le fameux CP3. Sur le contrôle interne mais en néerlandais, c'est plus clair. Interne organisatiebeheersing, cela veut dire en fait, si je le traduis bien, maîtrise de l'organisation. C'est un terme assez général.

Nous sommes en train d'implémenter actuellement cette circulaire dans les corps de police. Mais cela ne va pas de soi. C'est assez académique pour l'instant. Il faut vraiment la traduire en pratique. Nous sommes en train d'en faire un manuel qui sera plus utilisable pour la pratique quotidienne.

Suite au discours notamment de M. Speckbacher, je me suis demandé si, au niveau des instances supranationales que vous représentez ici (l'Union européenne, d'une part, et le Conseil de l'Europe, d'autre part), vous vous intéressez aussi à cette problématique spécifique donc notamment l'analyse et la gestion des risques au sein des services de police dans le cadre européen ou plus loin peut-être encore.

01.22 Anabela Gago: Oui, tout à fait. Par rapport aux différents États membres, nous préconisons d'une façon générale le développement des mécanismes de *risk assessment* et de *risk management* au sein des différents services qui sont concernés ou qui sont vulnérables ou qui sont des institutions publiques. Nous faisons cela et nous suivons ceci. Mais le point intéressant est aussi de voir qu'il y a différents États membres ou tous qui développent en parallèle. Certains sont à des stades plus avancés que d'autres. Il y en a qui ont des systèmes en place. D'autres n'en ont pas. C'est pour cela que nous venons d'instituer un programme d'échange d'expériences ciblées sur certains sujets. Nous n'avons pas encore identifié tous les sujets mais nous venons d'interroger les États membres et nous recevons toute une panoplie de suggestions. Certains pays sont beaucoup plus intéressés par certaines choses. Par exemple, la Belgique pourrait demander à avoir un *workshop* dans le cadre de ce programme d'échange d'expériences précisément sur comment développer ce type de système d'analyse de risque au sein des forces de police. Le prochain *workshop* dans ce cadre, celui qui

sera matérialisé bientôt, se cible sur les systèmes effectifs de déclaration des revenus. Dans ce contexte, également dans un but d'échange de bonnes pratiques, pour qu'un État membre ne soit pas occupé d'inventer ou de réinventer quelque chose qui peut-être fonctionne très bien dans un autre État membre. Nous permettons une sorte de plate-forme d'échange. Cela nous intéresse effectivement.

01.23 Luc Van den Steen: Ik ben Luc Van den Steen van de Anti-corruptiedienst en mijn vraag aan de parlementsleden is de volgende. Wordt er ook aan gedacht om opnieuw een grotere autonomie te geven aan de anticorruptiedienst? En niet zomaar iets dat lijkt op het statuut van het Comité P.

Wordt er ook aan gedacht om ons terug de kans te geven om ook administratieve onderzoeken te doen en niet alleen strafrechtelijke? Ik stel deze vraag omdat ik vaststel dat wij dikwijls achter de feiten aanhollen. Feiten vinden plaats en ons onderzoek komt pas een, twee of zelfs drie jaar later. Als wij administratieve onderzoeken zouden kunnen doen, zouden wij in staat zijn om voorafgaandelijke steekproeven te doen zodat wij kunnen vaststellen of er iets fout is met bepaalde aanbestedingen bijvoorbeeld.

01.24 Francis Desterbeck: Mijnheer de voorzitter, ik meen dat geen enkele spreker in staat is om een antwoord te geven op die vraag, maar wat u vraagt begrijp ik. De CDBC, de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie, is een operationele dienst op directieniveau van de federale politie, maar het is in feite een verre opvolger van wat men vroeger het Hoog Comité van Toezicht noemde. Dit Hoog Comité had ook administratieve bevoegdheden.

Ik begrijp dat er bij een aantal politiemensen – maar ik moet onmiddellijk zeggen dat ik niet bevoegd ben om daaraan tegemoet te komen, ik noteer dit enkel en ik begrijp het ook – een wens bestaat om ook administratief te kunnen werken. Dit zou hen toelaten om meer preventief op te treden. Ik denk niet dat een van de sprekers ter zake goed geplaatst is om daarop een respons of antwoord op te geven.

01.25 Luk Van Biesen: (...) een aantal punten zal indienen hoe hij het tijdens deze legislatuur wenst aan te pakken. Beide voorstellen zullen wij meenemen in het Parlement. Er zitten hier zowel leden van de meerderheid als van de oppositie. Ik heb hen zien noteren. Wij zullen dit bespreken in

de bevoegde commissie.

Ik dank u in elk geval van harte voor de suggestie. Ik hoop dat u straks een antwoord zult krijgen van de bevoegde minister.

01.26 Francis Desterbeck: In de evaluatie- en opvolgingsrapporten van de Raad van Europa wordt inderdaad zeer sterk de nadruk gelegd op de rol van het Parlement, dat een gevolg moet geven aan bepaalde aanbevelingen van de Raad van Europa. De minister van Justitie – hij komt straks, maar ik weet niet wat hij zal zeggen – is ter zake niet bevoegd. Het initiatief moet werkelijk komen vanuit het Parlement. Ik begrijp dat om verschillende redenen die de heer Speckbacher heeft aangehaald, die initiatieven tot nu toe nog niet echt tot een resultaat hebben geleid.

01.27 Luk Van Biesen: Misschien kan een van onze leden die al een aantal jaren specifiek die dossiers opvolgen in het Parlement daar iets aan toevoegen? U hebt het woord, mijnheer Van Hecke.

01.28 Stefaan Van Hecke: Ik spreek vanuit de oppositie, maar mijn aanvoelen is dat het altijd bijzonder moeilijk is, als het daarover gaat. Bijvoorbeeld voor de omzetting van de aanbevelingen van de GRECO zijn er een aantal rapporten. Het gaat over cyclus 3. Die aanbevelingen zijn lang blijven liggen. Bij de onderhandelingen over de zesde staats hervorming zijn die ter sprake gekomen en hebben wij die toch op de agenda kunnen zetten, teneinde een aantal noodzakelijke hervormingen door te drukken. Bij sommige partijen ligt dat echter bijzonder moeilijk. Als men gaat naar een verdere controle op de lokaal georganiseerde financiering van de partij, dan ziet men een grote terughoudendheid.

Aan de oprichting van de deontologische commissie, waarover net gesproken is, is een hele strijd voorafgegaan. Wij hadden twee modellen. Wij hadden snel het model van het Vlaams Parlement kunnen invoeren, maar dat is samengesteld uit zetelende parlementsleden. Dat heeft voor- en nadelen. Het voordeel is dat het snel kan worden samengesteld, omdat men een soort commissie opricht. Het nadeel is dat zij misschien niet altijd de nodige afstand kunnen behouden. Ik wil niet verwijzen naar een beslissing die vorige week door de deontologische commissie is genomen en waarover de rechterlijke macht een ander idee heeft.

Hier is gekozen voor een samenstelling die veel

complexer is, ook al omdat de opdracht veel complexer is. Het gaat niet alleen over gedragingen van parlementsleden maar ook over bepaalde hogere ambtenaren.

Ik vraag mij af hoe het komt dat wij niet aan de nodige kandidaturen geraken. Gaat het om desinteresse? Of zijn er signalen dat men op de rem gaat staan? Als die commissie niet kan worden samengesteld, kan zij immers ook niet optreden.

01.29 Luk Van Biesen: (...)

01.30 Stefaan Van Hecke: U hebt mij het woord gegeven, voorzitter.

U weet dat ik van de oppositie ben. Ik geef maar een aantal gevoelens weer. Ik weet het zelf ook niet, ik stel alleen vast dat het zeer moeilijk gaat. Misschien kunnen wij het gemakkelijk maken en kunnen wij voorstellen om de samenstelling te veranderen; en het doen zoals in het Vlaams Parlement, met zetelende parlementsleden. Maar ik weet niet of zo'n samenstelling slagkrachtiger zou zijn.

Het is inderdaad niet gemakkelijk. Ik heb van alles genoteerd. Weet u wat het argument is dat men het vaakst aanhaalt om een deontologische commissie of een deontologische code tegen te houden? Deze voorstellen zijn al lang geleden gelanceerd. Het argument is vaak: "Mijnheer Van Hecke, diegenen die over ons zullen oordelen, zijn de kiezers; wij hebben geen deontologische code nodig."

Die filosofie heb ik vaak gehoord. Ik geef u dit mee als afsluiter. Zo weten wij ongeveer waar het probleem zit.

01.31 Francis Desterbeck: Dames en heren, ik meen dat wij aan een kop koffie toe zijn.

Ik wil eerst twee dienstmededelingen doen.

Ten eerste, alle documentatiemateriaal waarover de heer Speckbacher gesproken heeft, en nog andere zaken, vindt u aan de ingang. U bent vrij een exemplaar mee te nemen.

Daar zult u ook een korte uiteenzetting vinden over onze vzw. Wij zijn altijd geïnteresseerd in nieuwe leden. U hoeft zich niet verplicht te voelen, maar als u interesse hebt voor de werking van onze vzw, bent u vrij ons te contacteren.

Dan heb ik een tweede mededeling. In uw

documentatiebundel vindt u een nummer van het blad Eucrim. Een vereniging zoals de onze bestaat in elke EU-lidstaat en gezamenlijk laten wij door het Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg am Breisgau een publicatie uitgeven, met name Eucrim, die zeer interessant is. Die publicatie wordt mee gefinancierd door de antifraudedienst OLAF. U kunt zich daarop gratis abonneren langs elektronische weg, er bestaat ook een betalende papieren versie. Ik raad u allemaal van harte aan om daarvan kennis te nemen.

La séance est suspendue de 16.47 heures à 17.09 heures.

De vergadering wordt geschorst van 16.47 uur tot 17.09 uur.

01.32 Francis Desterbeck: Dames en heren, een instelling die wij natuurlijk niet over het hoofd kunnen zien is, is het Rekenhof.

Mijnheer de voorzitter, Philippe Roland laat zich excuseren. Hij is onverwacht weggeroepen voor andere verplichtingen.

Wij begroeten nu raadsheer Beckers, die ons iets zal vertellen over de rol van het Rekenhof bij de corruptiebestrijding in het algemeen.

01.33 Jozef Beckers: Mijnheer de voorzitter, geachte aanwezigen, het Rekenhof is als autonome instelling belast met de controle van openbare diensten en instellingen.

De controle van het Rekenhof heeft onder andere betrekking op de wettelijkheid van de financiële verrichtingen, op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de boekhouding en de financiële staten en ook op de naleving van de principes van effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid, *economy*, zoals dat heet.

Met zijn controles en audits streeft het Rekenhof naar een verbetering van de functionering van de overheden.

Het colloquium beoogt een stand van zaken te geven van de corruptiebestrijding in België. Wat is corruptie? Corruptie houdt in dat personen in hun positie of met de aan hen toevertrouwde macht binnen de overheid of binnen bedrijven hun positie misbruiken voor het verlenen van ongeoorloofde gunsten in ruil voor wederdiensten of als vriendendienst.

Ik zal even overlopen op welke manier wij in het Rekenhof doorheen de controleopdrachten en

bevoegdheden die wij hebben, een rol spelen bij de preventie van corruptie.

Voor alle duidelijkheid, het gaat niet over de rol van het Rekenhof inzake preventie of detectie van fraude. Fraude is een vorm van bedrog, waarbij de zaken opzettelijk anders worden voorgesteld om er voordeel uit te halen en waarbij een andere partij wordt benadeeld, daar is er dus sprake van onwettig handelen. Dat is niet hetzelfde als corruptie.

Op het gebied van fraude, wil ik even verwijzen naar een aantal auditrapporten van het Rekenhof waarin fraudebestrijding en de organisatie ervan uitdrukkelijk aan bod komen, bijvoorbeeld rapporten over fiscale fraudedossiers met de commissie Fiscale Fraude hier in de Kamer, die wij publiceerden en die u op onze website kunt vinden, over de onderzoeken die wij deden, samen met andere rekenkamers, over intracommunautaire btw-fraude en onlangs over goederenvervoer over de weg.

In een tweede deel ga ik even na hoe wij onze specifieke taken uitvoeren in het kader van behoorlijk overheidsbestuur, waarvan corruptiebestrijding bij openbare mandatarissen en hoge ambtenaren een deel is.

Ten slotte, zal ik even stilstaan bij de algemene meldingsplicht van de leden en personeelsleden van het Rekenhof ingeval zij in de uitoefening van hun ambt kennis krijgen van misdaad of wanbedrijf, alsook bij het standpunt van onze grote Europese zuster, de Europese Rekenkamer, over het corruptiebestrijdingverslag van de Europese Commissie.

Het is inherent aan controles en audits van het Rekenhof dat zij een rol spelen bij preventie van corruptie bij overheidsdiensten en –instellingen. Audits van het beheer van overheidsdiensten en –instellingen resulteren in een aantal vaststellingen en aanbevelingen die terug te voeren zijn tot de essentiële vraag om binnen overheidsdiensten en –instellingen systemen te creëren of te vervolmaken die de administratieve organisatie beter laten functioneren.

Die systemen impliceren uiteraard ook preventie van mogelijke corruptie. Vooral onze audits van interne controleprocedures of interne auditdiensten lenen zich bij uitstek tot het formuleren van aanbevelingen die de organisaties zelf kunnen versterken in hun strijd tegen corruptie. Hun personeelsleden worden daarbij actief of passief betrokken.

Daarnaast worden corruptiegevoelige materies zoals overheidsopdrachten en subsidies – ik heb dat daarstraks niet horen vernoemen – sinds jaar en dag van nabij gevolgd door het Rekenhof. Overigens is het Rekenhof al meer dan 20 jaar belast met de controle op de te innen fiscale ontvangsten.

Corruptiebestrijding is geen doel op zich bij de controles van het Rekenhof, maar het kan niet worden ontkend dat er bij doorgedreven controles en permanente monitoring van de diensten een sterk ontradend effect is.

Zo hebben wij in 2012 een audit gedaan naar het integriteitsbeleid bij de FOD Financiën. Wij gingen daarbij na of de belastingadministraties algemene integriteitsnormen hadden. Daarna hebben wij geverifieerd of de administraties ter zake wel specifieke operationele normen hebben om al de risico's af te dekken die met die opdrachten gepaard gaan. Wij hebben ook onderzocht welke middelen er worden gebruikt om de integriteit te bevorderen. Wij hebben de FOD Financiën aanbevolen integriteitsopleidingen te organiseren voor alle medewerkers vanaf hun aanwerving en periodieke evaluaties te organiseren om na te gaan hoe het personeel die normen naleeft.

Het Rekenhof heeft ook aangestipt dat sommige administraties geen enkele interne controle of inspectie hadden, of onvoldoende personeel hadden om een onderzoek in te stellen, zelfs wanneer er sterke vermoedens van aantasting waren. Ook in de tuchtprocedures, die lopen, heeft men geen systematiek, geen inventaris. De doeltreffendheid daarvan of *lessons learned* bestaan helemaal niet.

Ten tweede, het Rekenhof heeft een aantal taken in verband met het behoorlijk bestuur van de overheid, waarvan de verhoging van de integriteit van openbare mandatarissen slechts een van de aspecten is.

Naar aanleiding van GRECO kregen wij nog een aantal taken, zoals de financiering van de politieke partijen eind jaren 80. Herinner u de lange aanloop die toen nodig is geweest voor de wettelijke regeling voor de financiering van de politieke partijen. Aan de toen onbeperkte sponsoring van verkiezingscampagnes, waarbij de indruk kon ontstaan dat politici later tot wederdiensten zouden worden verplicht, wilde men een einde maken. Dat werd de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de

verkiezing van de Kamer.

In het kader van de controle door beperking van de verkiezingsuitgaven van kandidaten en politieke partijen en met het oog op een correcte financiële verslaggeving door de politieke partijen werd het Rekenhof belast met een welbepaald aantal controletaken.

Wij maken een verslag aan het betrokken parlement, met een advies over de juistheid en de volledigheid van de verslagen van de uitgaven van de kandidaten en de partijen. Die verslagen ontvangen wij via de Kamer van de voorzitters van de kiesbureaus aan de hand van de aangiften van de kandidaten en de partijen.

Momenteel is het advies van het Rekenhof verplicht voor verkiezingen van het federaal Parlement, het Europees Parlement en het Vlaams Parlement. Voor de overige verkiezingen is er dus de mogelijkheid om een advies aan het Rekenhof te vragen.

Wij hebben dat recent nog gedaan. Eind vorig jaar hebben wij adviezen gestuurd naar de verschillende parlementen, het Vlaams en het federaal, naar aanleiding van de verkiezingen van 25 mei 2014. Die worden nu onderzocht in de betrokken controlecommissies.

Voor de financiering van de politieke partijen geeft het Rekenhof aan het federaal Parlement een advies over de juistheid en de volledigheid van de financiële verslagen van de politieke partijen. Wij hadden daarvoor tot nu toe een maand de tijd. Het moest nogal snel gaan, maar onlangs, vorige week, werd goedgekeurd dat wij over drie maanden zullen kunnen beschikken. Wij zullen ook bijkomende inlichtingen kunnen vragen aan degene die de verslagen heeft opgesteld.

Er zijn ook de bekende mandatenlijsten en vermogensaangiften. De wetgever heeft die verplichting ingevoerd voor al wie op een of andere wijze deelneemt aan de uitoefening van de openbare macht.

Personen met een vooraanstaand openbaar ambt moeten regelmatig — elk jaar — kenbaar maken welke mandaten, ambten en beroepen, al dan niet betaald, zij uitoefenen. Op die manier kan dus, uiteraard vooral via de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van 15 augustus van elk jaar, waarop de pers trouwens ingaat, de burger zich vergewissen van welke plaats mandatarissen in de maatschappij innemen.

Zij moeten ook een vermogensaangifte indienen. De vermogensaangifte is een waarborg dat de uitoefening van een mandaat geen onterechte voordelen opleverde voor de betrokken mandatarissen. Die aangiften zijn ter beschikking van het parket voor het geval er zich problemen voordoen. Zij worden zorgvuldig bewaard, maar ik zal niet zeggen waar.

Het Rekenhof voert ook een aantal controle-, archiverings- en publicatietaken uit, die zeer arbeidsintensief zijn op het moment van het gebeuren, zoals nu, met name vóór 1 april.

De aanbevelingen van de GRECO hebben aanleiding gegeven tot een aantal wijzigingen, onder andere voor de boekhouding van de politieke partijen. Wij hebben tijdens elke fase die u daarstraks hebt gezien, het bezoek van de GRECO gekregen. Er zijn trouwens ook hier in de Kamer al vergaderingen geweest over de resultaten van die GRECO-bezoeken. Dat was onder andere het geval tijdens die vierde evaluatieronde, die daarstraks werd geciteerd, over preventie van corruptie door parlementsleden, rechters en procureurs. Die bezoeken hebben vooral betrekking op de verplichting van openbare mandatarissen om een vermogensaangifte te doen.

Het gaat verder. Door de GRECO wordt aanbevolen dat ook de echtgenotes en familieleden van de mandatarissen zouden worden verplicht om bij het Rekenhof een vermogensaangifte in te dienen.

Ook wordt door de GRECO aanbevolen dat niet alleen de mandatenlijsten maar ook de vermogensaangiften van openbare mandatarissen zouden worden gepubliceerd.

Een andere aanbeveling bestaat erin dat de controle op de vermogensaangifte en mandatenlijst meer effectief zou worden door een versterking van de rol van het Rekenhof en dit via het inschakelen van het parket of het aanduiden van een andere instelling die daartoe de middelen zou hebben.

Ten derde en ten slotte, is er het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 29 stelt dat elke overheid of elke openbare officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf, verplicht is daarvan dadelijk bericht te geven aan de bevoegde procureur des Konings en dat hij aan die magistraat alle betreffende inlichtingen,

processen-verbaal en akten moet doen toekomen. Dat geldt zowel voor het Rekenhof als voor zijn personeelsleden. In het verleden hebben wij reeds — maar dat haalt uiteraard niet de pers — een aantal keren aangifte gedaan van corruptie, misdaad en wanbedrijf, maar het resultaat is natuurlijk niet altijd gekend, tenzij het samengevoegd wordt met andere grote dossiers. Zodra die elementen van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering aanwezig zijn, moet de informatie gegeven worden aan de bevoegde procureur.

De personeelsleden van het Rekenhof kunnen dat zelfs persoonlijk en rechtstreeks doen, dit in tegenstelling tot ambtenaren van de fiscale administratie, die dat niet kunnen. Deze ambtenaren kunnen slechts de feiten die volgens de belastingwetten en van de ten uitvoer genomen besluiten strafrechtelijk strafbaar zijn, ter kennis brengen van de procureur des Konings na machtiging van hun gewestelijke directeur. Maar de personeelsleden van het Rekenhof zijn dus gehouden om dat rechtstreeks zelf te doen bij de procureur des Konings.

Ten slotte, heb ik een verwijzing naar de Europese Rekenkamer. Deze heeft ter gelegenheid van het eerste corruptiebestrijdingsverslag van de Europese Commissie van 3 februari van vorig jaar een verslag of een onderzoek of een advies gegeven over dat commissieverslag.

01.34 Luk Van Biesen: Mag ik u vragen om goed in de micro te spreken?

01.35 Jozef Beckers: Oké.

Dat commissieverslag, dat voortaan tweejaarlijks zal gemaakt worden — het volgende is voor 2016 — geeft een aantal trends en ontwikkelingen op het gebied van corruptie en noemt een aantal succesvolle corruptiebestrijdingsmaatregelen die in lidstaten worden toegepast.

Volgens de Europese Rekenkamer is het resultaat van dat commissieverslag op het eerste gezicht alarmerend, omdat het ook veel op perceptie gebaseerd is. Er zijn andere perceptieverslagen en in dat verband denk ik aan wat de eerste spreker zei. Het hangt af van de vraag: als men aan mensen vraagt of er corruptie is, dan antwoordt 70 % ja en als men dan vraagt of zij ooit iets van corruptie hebben gezien of gehoord, antwoordt slechts 2 % ja.

Er is dus een kloof van 70 % naar 2 %. Dit is dus een zaak van perceptie. Dat is ook de kritiek van

de Europese Rekenkamer op het eerste corruptieverslag van de Commissie. Zij vinden dit alarmerend, maar menen dat het te veel is gebaseerd op de perceptie van burgers en bedrijven. Het legt ook veel minder het verband met de praktijk van de Commissie zelf. Bovendien is de EU geen lid van de GRECO, maar ik heb daarnet vernomen van mijn buurman dat de EU weldra wel lid zal worden. Ik vermoed echter dat het een zware procedure zal vergen om dat geregeld te krijgen.

De Europese Rekenkamer besluit dus dat het corruptiebestrijdingsverslag van de Commissie de gelegenheid biedt om een EU-brede dialoog op te starten en een duidelijk verband te leggen tussen transparantie, integriteit, integriteitsnormen, corruptie, fraude en verantwoording.

De Europese Rekenkamer was wel ingenomen met dat corruptiebestrijdingsverslag, maar vond dat er toch meer operationeel relevanter onderzoek nodig was en veel diepgaander beoordelingen, analyse van risicogebieden enzovoort. Wat meer wetenschappelijk werk dus en niet enkel een stand van zaken in de 28 lidstaten. Wat de lidstaten, het Europees Parlement of de nationale Parlementen nodig hebben, zijn correcte fraudebestrijdingsmaatregelen en een volledige visie op wat er gebeurt.

OLAF, nochtans een dienst van de Europese Commissie, wordt in heel het commissieverslag van februari van vorig jaar niet vernoemd. Mijn conclusie is dat een nationaal — of een *nationwide* — corruptiebestrijdingsverslag misschien toch wel een waardevol evaluatiemechanisme zou kunnen zijn. Het kan onder meer zorgen voor meer samenhang en visie op het gebied van corruptiebestrijding.

Corruptie ondermijnt het vertrouwen en schaadt de economie. Er worden in het commissieverslag bedragen genoemd van 200 tot 250 miljard. Dat gaat over *impressionante* bedragen. Het schaadt de economie. Met andere woorden, een corruptiebestrijdingsverslag zou toelaten de economische en politieke dimensies van corruptie geregeld te laten bespreken door Parlement en burger.

Mijnheer de voorzitter, geachte aanwezigen, ik dank u voor uw aandacht.

01.36 Francis Desterbeck: Ik dank u, raadsheer Beckers, voor deze interessante inkijk.

Voor het slotwoord maken wij graag plaats voor minister Koen Geens die intussen aanwezig is en die ons iets zal meedelen over de plannen die bestaan op regeeringsniveau, inzake corruptiebestrijding.

Mijnheer de minister, ik geef u graag het woord.

01.37 Minister **Koen Geens**: Ik dank u, mijnheer de voorzitter.

Geachte dames en heren, eerst en vooral wil ik mijn bijzondere waardering uitdrukken voor dit initiatief ten opzichte van de subcommissie "Rekenhof" van de Kamer van volksvertegenwoordigers, alsook ten opzichte van het Centrum voor de Studie van het Europees Strafrecht. Dit onderwerp, *la lutte contre la corruption*, zou ons allen ter harte moeten gaan.

En effet, le sujet est, à juste titre, une priorité à l'agenda du Conseil de l'Europe. Ces derniers jours, le Conseil de l'Europe s'est réuni à Bruxelles, sous présidence belge, pour signer une déclaration sur l'application et l'exécution des jugements de la Cour à Strasbourg. J'adhère entièrement au sujet quoique n'ayant pas participé à vos travaux. Veuillez m'en excuser, mais c'était impossible!

La lutte constitue un domaine politique important pour chaque pays. Le monitoring régulier de la manière dont la corruption est combattue ou perçue via le *Corruption Barometer*, via le *Corruption Perception Index* et via le *Bribe Payors Index* présente aux décideurs politiques une vérité souvent incommode.

La Belgique s'en sort heureusement relativement bien. Notre pays occupe, en effet, dans le *perception index* de 2014, la 15^{ème} place sur 176 et dans le *Bribe Payors Index* de 2011 la 3^{ème} place sur 28 pays analysés. Cela n'est, bien évidemment, pas une raison pour nous reposer sur nos lauriers. La lutte contre la corruption est essentielle, dès lors que plusieurs institutions internationales ont leur siège dans notre pays.

La lutte contre la corruption dans le cadre national est assurément importante, mais nous devons être attentifs à la lutte contre la corruption de et par des fonctionnaires internationaux installés en Belgique mais commises à l'étranger.

Avant d'aborder concrètement les recommandations du rapport d'évaluation du GRECO, je souhaite cependant évoquer quelques aspects du Plan Justice, que j'ai présenté la

semaine dernière et cette semaine en commission de la Justice. J'ai signalé, en ce qui concerne la répression des délits, que je compte simplifier et réduire le droit pénal de sorte que seules les infractions méritant réellement d'être sanctionnées aboutissent devant le juge.

Contrairement à ce que certains estiment pouvoir lire, cela ne signifie nullement que je ne veux plus sanctionner des formes de fraude ou de délinquance financière graves et organisées telles que la corruption ou la tentative d'influence illégitime. Que du contraire! Je veux que les dispositions pénales soient analysées quant à leur "punissabilité", parce que certaines infractions peuvent souvent être sanctionnées et corrigées administrativement ou dans un contexte extrajudiciaire de façon plus efficace.

En outre, nous désirons continuer à investir dans la transaction pénale. Ce moyen a été étendu depuis les lois de 2011 et peut dorénavant être appliqué dans des affaires graves de délinquance économique et financière. Le ministère public dispose, avec l'élargissement de l'extinction de l'action publique contre paiement d'une somme, d'un instrument supplémentaire pour traiter l'infraction de manière extrajudiciaire s'il la considère moins grave et lorsque l'auteur est disposé à payer les droits éludés, les dommages incontestés des victimes, les biens ou les avantages patrimoniaux saisis en plus d'une sérieuse amende. Évidemment, le dépassement du délai raisonnable et le manque de preuves constituent d'autres éléments qui peuvent entrer en ligne de compte à ce sujet.

Comme vous l'avez remarqué, j'ai proposé que la transaction pénale soit reprise dans le casier judiciaire. Au parlement, nous avons déjà discuté de la possibilité d'une transaction pénale, comme c'est le cas à l'heure actuelle, après une décision en première instance qui n'est pas encore entrée en force de chose jugée.

Enfin, je propose une série de mesures destinées à simplifier la procédure pénale et à la rendre plus rapide, avec comme objectif final une durée moyenne du procès d'un an par instance. L'introduction du *guilty plea* dans le droit pénal constitue aussi une nouveauté. La différence avec le règlement transactionnel réside dans le fait que l'affaire est, dans ce cas, bien soumise au juge pénal, mais que l'inculpé plaide coupable en vue d'une réduction éventuelle de la peine entraînant la suppression des débats sur la question de culpabilité et l'aboutissement accéléré de la procédure par la fixation de la peine.

Je suis convaincu qu'avec tous ces moyens, la justice pourra agir de manière plus adéquate et équilibrée, mais aussi énergique, sans dérapier des normes budgétaires ni mettre en péril les garanties indispensables pour un procès équitable et équilibré dans un délai raisonnable.

Ik kom nu tot de corruptiebestrijding in het licht van de GRECO-aanbevelingen. Wij weten dat de corruptiebestrijding in ons land thans het voorwerp uitmaakt van twee GRECO-evaluatiecycli: de derde en de vierde. Wat de derde betreft, werd op 5 maart 2015 een laatste conformiteitsrapport gepubliceerd. Dat rapport maakt voor België melding van een globale vooruitgang in vergelijking met een vorig evaluatierapport.

In het rapport wordt evenwel tegelijk opgemerkt dat aan enkele aanbevelingen uit de derde cyclus nog maar gedeeltelijk gevolg werd gegeven. Ik heb daar oog voor; tegen 31 juli moet er namelijk een volgend vooruitgangsrapport aan de GRECO worden bezorgd.

De eerste van de aanbevelingen betreft de strafbaarstellingen.

Daarbij is de minister van Justitie rechtstreeks betrokken. Inzake die strafbaarstellingen heb ik al concrete stappen gezet. In het tweede van de zogenaamde potpourri-ontwerpen die in het Parlement zullen worden ingediend, is een wetswijziging opgenomen die duidelijk maakt dat het concept passieve corruptie, publieke en private corruptie, niet enkel het vragen en aannemen van een belofte of voordeel omvat, maar ook het ontvangen ervan. Die nieuw in te voeren bepalingen zijn louter interpretatief en misschien nogal semantisch van aard, maar werden in die bewoordingen uitdrukkelijk gevraagd door de GRECO, om alle misverstanden uit te sluiten.

Een tweede aanbeveling betreft de uitbreiding van de extra territoriale bevoegdheid van België voor feiten van corruptie in het buitenland.

Het belang van een wettelijke regeling in dat verband ligt voor de hand, gelet op wat zopas werd aangestipt over de rol van België als vestigingsplaats van internationale ambtenaren. Het betreft onder andere de universele bevoegdheid voor omkoping van personen die een openbaar ambt uitoefenen in België, van Belgen die een openbaar ambt uitoefenen in het buitenland en van personen die een ambt uitoefenen in een internationale publiekrechtelijke

organisatie met zetel in België. De uitbreiding tot extra territoriale vervolging strekt zich ook uit tot Belgen voor feiten van omkoping en ongeoorloofde beïnvloeding van buitenlandse ambtenaren en private omkoping en de schrapping daarvoor van de dubbele incriminatie. Wij hebben daarvoor een tekstvoorstel klaar om de wet, en met name artikelen 10quater en 12 van de voorafgaande titel, ook op die punten aan te passen. Dat tekstvoorstel wordt binnenkort voor advies voorgelegd aan het federaal parket en aan het College van procureurs-generaal, om vervolgens in de vorm van een wetsontwerp ingediend te worden.

Een derde punt waaraan in het kader van de derde evaluatiecyclus nog moet gewerkt worden, betreft de partijfinanciering.

Partijfinanciering is natuurlijk een zaak die door het Parlement zelf op punt moet worden gesteld. Tot nu toe werd al een aantal concrete maatregelen genomen om de transparantie van en de controle op de partijfinanciering te verbeteren. De GRECO beoordeelde deze maatregelen evenwel als te fragmentarisch en te weinig ambitieus. Ik wil dan ook voorzichtig en met alle respect voor de wetgevende macht van deze gelegenheid gebruik maken om het Parlement zachtjes aan te moedigen verdere stappen te ondernemen, zodat ook op dit punt volledig tegemoet kan worden gekomen aan de aanbevelingen van de GRECO. De minister van Justitie is gewoon om internationaal zijn land te verdedigen dus vrees niet, ik zal dat altijd doen.

De vierde evaluatiecyclus heeft betrekking op de preventie van corruptie van parlementsleden en magistraten.

Specifiek wil ik even ingaan op die laatste categorie, de magistratuur, opnieuw met alle respect voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. U ziet, een minister van Justitie loopt op eieren wanneer hij spreekt, toch als hij hier spreekt, tussen hamer en aambeel. In het kader van deze vierde evaluatiecyclus werd midden vorig jaar een evaluatieverslag gepubliceerd.

Aan een aantal aanbevelingen uit het evaluatieverslag werd reeds tegemoetgekomen door recente wettelijke hervormingen van het gerechtelijk apparaat. De wet van 1 december 2013 betreffende de hervorming van de gerechtelijke arrondissementen heeft een mobiliteit ingesteld van professionele magistraten tussen de verschillende afdelingen van

rechtbanken. Op die manier wordt tegemoetgekomen aan de kritische opmerkingen in het evaluatieverslag die betrekking hadden op de plaatsvervangende magistraten, op wier tussenkomst in de toekomst derhalve misschien iets minder een beroep zal moeten worden gedaan. Zij zijn immers specifiek, overeenkomstig het GRECO-rapport, kwetsbaar zegt men.

Andermaal, zij vervullen zeer veel nuttige functies en men moet dus zeker het kind niet met het badwater weggooien. De managementfuncties van hoven en rechtbanken werden versterkt. De colleges zijn opgericht en er zijn twee ontwerpen van KB in opmaak die de organisatie van de steundiensten bij elk van de colleges moeten regelen. Die steundiensten moeten de colleges maar ook de directiecomités ondersteunen in het beheer van hun rechtbank of parket. Daarnaast wordt ook gekeken hoe de lokale directiecomités op een hoger ressortelijk of jurisdictioneel horizontaal niveau kunnen samenwerken in het beheer van gemeenschappelijke aangelegenheden. De rechtbanken krijgen meer beheersautonomie bij het verdelen van zaken over de verschillende plaatsen van hun territoria. Het zaakverdelingsreglement zal door de korpschef worden opgemaakt en bij een in de Ministerraad overleg KB worden bekrachtigd.

Inmiddels werden ook de tuchtrechtbanken opgericht. Zij moeten jaarlijks een activiteitenverslag opstellen voor de Hoge Raad voor de Justitie, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

Wat het uniformiseren en het opleggen van deontologische regels betreft, neem ik mij voor contact op te nemen met de Hoge Raad voor de Justitie en de Adviesraad van de magistratuur om hierover duidelijke afspraken te maken. De Adviesraad is overigens, in uitvoering van het regeerakkoord, al aan het werk met betrekking tot uniforme deontologische regels voor magistraten van zetel en parket.

Ik denk, ten slotte, dat het nuttig is om in contact te treden met de Hoge Raad voor de Justitie over de punten die specifiek de Raad aanbelangen. Het betreft onder meer aanbevelingen over periodieke verslaggeving met betrekking tot de werking van de rechtbanken en het openbaar ministerie en aanbevelingen met betrekking tot de periodieke verslaggeving over de audit- en onderzoeksactiviteiten van de Hoge Raad.

Heren voorzitters, dames en heren, ik besluit.

De wijze waarop de aanbevelingen van de GRECO inzake corruptiebestrijding worden onthaald en uitgevoerd, maakt duidelijk dat de aanbevelingen niet in dovemansoren vallen, maar dat wij een reële inspanning doen om ze zo spoedig mogelijk een vervolg te doen krijgen in de praktijk. Dat is althans de weg die de regering, ikzelf en u allen, neem ik aan, meer in het bijzonder de twee organiserende instanties, zullen bewandelen.

Ik dank u en ik wens u een goed en zonnig weekend.

01.38 Francis Desterbeck: Dank u, mijnheer de minister.

Straks zal de heer Van Biesen nog even iets zeggen.

Wij besluiten ons colloquium. Ik wil van de gelegenheid gebruikmaken om alle sprekers te bedanken. Ik dank ook heel uitdrukkelijk de heer Van Biesen en de heer Bracke, Kamervoorzitter, die de organisatie van dit colloquium mogelijk hebben gemaakt. Ik dank ook Tom De Geeter. Zonder Tom De Geeter had dit colloquium niet kunnen plaatsvinden. Ik dank ook de mensen van de vertaling en het verslag die hun beste beentje hebben voorgezet.

Dames en heren, wij besluiten dit colloquium niet zonder u het glas van de vriendschap aan te bieden, u aangeboden door de Kamervoorzitter.

01.39 Luk Van Biesen: Collega's, na al deze bedankingen rest mij slechts u te bedanken voor uw aanwezigheid.

We zijn opnieuw met de traditie gestart om binnen de subcommissie "Rekenhof" een aantal belangrijke op te volgen thema's te bespreken in de volgende periode. Het secretariaat weet waar het aan toe is. We danken vooral het personeel van de Kamer, hier vertegenwoordigd door onze griffier. Ik bedank u, mevrouw, voor uw aanwezigheid, als vertegenwoordiger van het gehele personeel. Dankzij hen werd het mogelijk op een vrijdagmiddag u allemaal hier te hebben en u ook een glas te kunnen aanbieden.

Ook de sprekers waren zeer interessant. We weten nu waar we aan toe zijn. We hebben een hele boterham meegekregen. De collega's uit het Parlement weten dat wij het rapport over de derde cyclus tegen 31 juli klaar moeten hebben. Niet alleen de ministers hebben hier nog werk aan, ook de Kamer moet haar verantwoordelijkheid

opnemen om alle aanbevelingen te kunnen realiseren. We zullen dat ter harte nemen en nemen dat ook op in volgende vergaderingen, zodat het rapport dat over ons land wordt gemaakt, op dit vlak een voorbeeld mag zijn voor vele andere landen.

Wij zijn België, maar wij hebben met Brussel ook de hoofdvestiging van de Europese Unie. Iemand moet het voorbeeld geven. Laten wij dan, in tegenstelling tot wat daarstraks werd gezegd dat wij soms niet de beste leerling van de klas zijn, er met de wetgevende macht voor zorgen dat wij inderdaad binnen Europa worden aanzien als een land dat de corruptiebestrijding effectief ter harte neemt en dat er op alle manieren voor probeert te zorgen dat hier op een eerlijke manier wordt gewerkt en dat oneerlijke manieren worden bestraft.

Daarmee zijn wij aan het einde van deze vergadering gekomen.

*De vergadering wordt gesloten om 17.48 uur.
La séance est levée à 17.48 heures.*