

Bruxelles, le 30.9.2020  
SWD(2020) 300 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Rapport 2020 sur l'état de droit**  
**Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique**

*accompagnant le document:*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Rapport 2020 sur l'état de droit**  
**La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 301 final} - {SWD(2020) 302 final} -  
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -  
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -  
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## **RÉSUMÉ**

Depuis plusieurs années, le système de justice belge fait l'objet de réformes relatives à la numérisation et à la gestion des ressources par le pouvoir judiciaire, mais la mise en œuvre de ces réformes n'est pas encore achevée. Diverses initiatives visant à accroître la qualité et l'indépendance de la justice ont été concrétisées, notamment en ce qui concerne les frais de justice, le système des magistrats suppléants et les pouvoirs d'enquête du Conseil supérieur de la justice. Une réforme de la procédure de plainte relative au fonctionnement de la justice est en cours, ainsi qu'une initiative visant à favoriser l'utilisation d'un langage clair dans les décisions judiciaires. La disponibilité de moyens humains et financiers pose problème dans le système de justice, et le degré de numérisation doit encore être amélioré. Dans ce contexte, l'absence de données fiables et cohérentes en matière d'efficacité constitue une faiblesse de longue date.

La Belgique dispose, globalement, d'un cadre juridique et institutionnel lui permettant de lutter contre la corruption. Bien qu'il n'existe pas de stratégie ni d'institution qui coordonne la lutte contre la corruption à tous les niveaux de pouvoir, un organisme spécialisé de lutte contre la corruption supervise les enquêtes en la matière et une Commission fédérale de déontologie conseille les mandataires publics sur les questions d'intégrité. Il existe une série de mesures législatives visant à prévenir la corruption, notamment des régimes de déclaration et des codes déontologiques pour les mandataires publics, mais elles ont créé un cadre fragmenté entre les différents niveaux de pouvoir. En dépit de l'existence de certaines règles applicables aux parlementaires et aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, des lacunes subsistent. La Belgique ne dispose actuellement d'aucune réglementation générale en matière de protection des lanceurs d'alerte.

La Belgique est dotée d'un cadre juridique et institutionnel solide en matière de pluralisme des médias. Les régulateurs indépendants des médias audiovisuels jouent un rôle important pour garantir la transparence de la propriété des médias, et les différents conseils des médias sont très actifs dans leur communauté linguistique respective. L'indépendance des médias est respectée et la profession de journaliste est protégée de manière adéquate, notamment par la loi sur la protection des sources journalistiques. Les cas d'intimidation, de menace ou d'agression de journalistes sont relativement rares. L'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics pourrait être amélioré. En outre, la question de l'adéquation des ressources dont disposent les autorités de régulation des communautés française (la «Fédération Wallonie-Bruxelles») et germanophone suscite des préoccupations.

La procédure d'adoption de la législation comprend une pratique bien établie qui consiste à réaliser des analyses d'impact et à consulter les parties prenantes à de multiples niveaux de pouvoir. La Cour constitutionnelle ainsi que d'autres institutions indépendantes, y compris les Médiateurs des différents niveaux de pouvoir, jouent un rôle important dans le respect des droits fondamentaux. Un nouvel institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains est en cours de création et devrait encore renforcer la protection des droits fondamentaux. Le Conseil d'État contribue à garantir la qualité de la législation, bien qu'il rencontre certaines difficultés dans le cadre de ses travaux. À la suite de l'adoption d'une loi en 2019, les organisations de la société civile peuvent mieux faire valoir en justice les intérêts qu'elles défendent.

## **I. SYSTÈME DE JUSTICE**

Le système de justice est composé de 13 tribunaux de première instance de droit commun<sup>1</sup>, d'un certain nombre de tribunaux de première instance spécialisés<sup>2</sup>, de cinq cours d'appel et d'une Cour de cassation. La branche juridictionnelle, dite «section du contentieux administratif», du Conseil d'État<sup>3</sup> fait office de juridiction administrative suprême<sup>4</sup>. La Cour constitutionnelle a compétence pour contrôler la constitutionnalité de la législation. La plupart des compétences en matière de justice demeurent au niveau fédéral. L'indépendance des juges et du ministère public est consacrée dans la constitution<sup>5</sup>. Un Conseil supérieur de la justice<sup>6</sup> indépendant est chargé du recrutement des magistrats et de l'amélioration de la qualité de la justice, grâce à des mécanismes de contrôle comme des audits; il rend également des avis. Les candidats à un poste de magistrat sont sélectionnés par le Conseil supérieur de la justice et sont nommés à vie par le gouvernement<sup>7</sup>, sur proposition du ministre de la justice<sup>8</sup>. Le Collège des cours et tribunaux, composé de présidents de juridictions élus par leurs pairs, est responsable du fonctionnement général des juridictions. L'Ordre des barreaux flamands et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone représentent les avocats des différentes parties du pays.

### **Indépendance**

**Le niveau perçu de l'indépendance du pouvoir judiciaire est supérieur à la moyenne et les efforts visant à accroître encore son indépendance se poursuivent.** Le niveau perçu de l'indépendance des juridictions et des juges est supérieur à la moyenne de l'UE parmi la population dans son ensemble (63 % des personnes sondées estiment que le degré d'indépendance est plutôt bon ou très bon) et parmi les entreprises (59 % l'estiment plutôt bon ou très bon)<sup>9</sup>. Une réforme récente pourrait accroître davantage l'indépendance de la

---

<sup>1</sup> Ces tribunaux sont également saisis des recours formés contre les décisions des juges de paix et des tribunaux de police.

<sup>2</sup> Dont 162 justices de paix, 15 tribunaux de police, 9 tribunaux de commerce, 9 tribunaux du travail et 5 tribunaux administratifs.

<sup>3</sup> Le Conseil d'État comprend également une branche consultative, dite «section de législation», qui rend des avis sur les projets d'actes législatifs.

<sup>4</sup> Les cours d'assises, qui sont des juridictions non permanentes composées de trois juges et d'un jury de douze citoyens, examinent les affaires pénales les plus graves.

<sup>5</sup> Article 151 de la Constitution.

<sup>6</sup> Le Conseil supérieur de la justice compte 44 membres: 22 magistrats, 8 avocats, 6 professeurs d'université ou d'école supérieure et 8 membres de la société civile. Ses membres sont pour moitié francophones et pour moitié néerlandophones.

<sup>7</sup> Ils sont officiellement nommés par le Roi.

<sup>8</sup> Le pouvoir exécutif ne peut refuser de nommer le candidat retenu par le Conseil supérieur de la justice que pour des motifs explicites (par exemple, en cas d'irrégularité ou d'illégitimité) et il ne peut pas décider de nommer un autre candidat. Il doit renvoyer le dossier de nomination au Conseil supérieur de justice et demander qu'une nouvelle proposition soit présentée. La décision du pouvoir exécutif de ne pas nommer un candidat à un poste de magistrat peut être attaquée devant le Conseil d'État. L'illégalité de la proposition formulée par le Conseil supérieur de la justice peut également être invoquée dans le cadre d'une telle action en justice.

<sup>9</sup> Alors que 9 % de la population en général et 12 % des entreprises estiment que le niveau d'indépendance du pouvoir judiciaire est «très bon», et que 54 % de la population en général et 47 % des entreprises le perçoivent comme «plutôt bon», 26 % de la population en général et 24 % des entreprises le perçoivent comme «plutôt mauvais» ou «très mauvais». Graphiques 44 et 46, Tableau de bord de la justice dans l'UE, 2020; Enquête Eurobaromètre. Le niveau perçu de l'indépendance du pouvoir judiciaire se répartit de la manière suivante: très faible (moins de 30 % des répondants considèrent l'indépendance de la justice comme plutôt bonne et très bonne); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

justice en améliorant la qualité de la procédure de sélection et le cadre d'intégrité des juges suppléants. Le système judiciaire autorise la nomination de juges suppléants lorsque l'effectif est insuffisant pour composer le siège<sup>10</sup>. Les conditions de nomination de ces juges suppléants ont été révisées, à la suite de certaines préoccupations exprimées par le Conseil de l'Europe au sujet de la procédure de nomination et du cadre d'intégrité des juges suppléants, ainsi que des conséquences possibles pour l'image et l'intégrité du système de justice<sup>11</sup>. Alors que les juges suppléants étaient auparavant uniquement tenus de remplir des conditions relatives à la formation et à l'expérience<sup>12</sup>, une loi de mars 2019 prévoit désormais que les candidats doivent également réussir un examen pour devenir juge suppléant<sup>13</sup>. En outre, cette loi introduit des formations obligatoires pour les juges suppléants, y compris un module sur l'éthique, et supprime la possibilité de nommer des procureurs suppléants. La loi semble répondre, dans une large mesure, aux préoccupations exprimées au sujet des juges suppléants<sup>14</sup>, notamment en rendant la procédure de sélection plus objective et en renforçant le cadre d'intégrité applicable. En outre, la loi renforce les pouvoirs d'enquête du Conseil supérieur de la justice. Le Conseil supérieur de la justice joue un rôle actif à cet égard; il a, par exemple ouvert le 3 septembre 2020 une enquête spéciale portant sur l'enquête judiciaire (en cours) relative aux circonstances entourant le décès de Jozef Chovanec, un ressortissant slovaque, survenu à la suite d'une intervention policière à l'aéroport de Charleroi en février 2018. La loi prévoit que le Conseil supérieur de la justice peut se procurer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaires en vue d'exercer ses missions, et qu'il peut, notamment, procéder à l'audition des membres des juridictions.

**Le pouvoir du ministre de la justice d'ordonner au ministère public d'engager des poursuites dans une affaire spécifique est assorti de garanties et n'est pas utilisé dans la pratique.** Le ministre de la justice peut arrêter des directives générales à l'intention du ministère public et lui ordonner d'engager des poursuites dans une affaire individuelle, mais il ne peut pas donner l'instruction de ne pas engager de poursuites<sup>15</sup>. Si le ministre ordonne d'engager des poursuites dans une affaire individuelle, cette instruction doit être versée au dossier; les autorités belges font savoir que, dans la pratique, ce pouvoir de donner des instructions spécifiques n'est pas utilisé. Cette pratique, associée aux garanties juridiques mises en place, semble atténuer le risque d'atteinte à l'autonomie du ministère public<sup>16</sup>.

## Qualité

<sup>10</sup> Code judiciaire, Livre premier, Titre VI, Chapitre *Vter*, Section 1.

<sup>11</sup> Quatrième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, p. 32.

<sup>12</sup> Pour certaines nominations, il existe également des conditions d'âge.

<sup>13</sup> Loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice. Les candidats ont la possibilité d'effectuer un stage judiciaire à la place.

<sup>14</sup> Voir également à ce sujet: Quatrième cycle d'évaluation du GRECO — Deuxième rapport de conformité intérimaire, p. 12.

<sup>15</sup> Article 151 de la Constitution.

<sup>16</sup> Voir aussi: Recommandation Rec(2000)19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, point 13, paragraphe d): «lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale». En ce qui concerne les garanties, voir le point 13 [paragraphe d) et e)]; voir également l'arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 2019, dans l'affaire , C-627/19 PPU, *Openbaar Ministerie (Procureur du Roi de Bruxelles)*, dans lequel la Cour a dit pour droit, au sujet d'un mandat d'arrêt européen émis par un parquet belge aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté, que la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres ne s'oppose pas à une législation d'un État membre qui attribue la compétence pour émettre un tel mandat d'arrêt européen à une autorité qui n'est pas elle-même une juridiction. Voir également le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

**La situation évolue en ce qui concerne la numérisation du système de justice.** Des progrès sont encore nécessaires en matière de numérisation du système de justice, notamment pour ce qui concerne l'accès en ligne aux décisions de justice, ainsi que la possibilité d'introduire une affaire, d'envoyer des convocations et de suivre les étapes d'une procédure par la voie électronique<sup>17</sup>. S'agissant de l'accès en ligne aux décisions judiciaires, une loi de mai 2019 prévoit la publication en ligne de tous les jugements et arrêts à partir de septembre 2021<sup>18</sup>. Le processus de création d'une base de données à cette fin a commencé, mais il a été retardé par la pandémie de COVID-19. En ce qui concerne la numérisation des processus administratifs du système de justice, la mise en œuvre d'un système unifié de gestion des dossiers pour les juridictions est en cours depuis 2007. Le système, dénommé MaCH<sup>19</sup>, est actuellement déployé pour un grand nombre de juridictions, mais doit encore l'être dans, notamment, les tribunaux de première instance de droit commun et les cours d'appel. Remédier à la numérisation insuffisante du système de justice serait bénéfique à la qualité de la justice et permettrait de collecter de manière plus performante des données judiciaires cohérentes et fiables.

**De nouvelles mesures relatives au système de justice ont récemment été adoptées en conséquence de la pandémie de COVID-19.** La législation récemment adoptée par le Parlement instaure un recours accru aux procédures écrites et à la vidéoconférence dans les procédures judiciaires. Elle introduit des dispositions temporaires consécutives à la pandémie de COVID-19, ainsi que des modifications permanentes du fonctionnement des procédures judiciaires<sup>20</sup>. Cette nouvelle législation a suscité des critiques quant à son incidence potentielle sur le droit à un procès équitable<sup>21</sup>. Le Conseil d'État et le Conseil supérieur de la justice ont par ailleurs critiqué l'urgence avec laquelle les propositions avaient été présentées, en soulignant la nécessité d'une réflexion approfondie lorsque l'on apporte des changements permanents aux procédures judiciaires<sup>22</sup>.

**Un processus visant à aboutir à une gestion autonome des ressources par le pouvoir judiciaire est en cours.** En 2014, un processus a été engagé pour conférer au pouvoir judiciaire la gestion autonome des ressources. La situation n'évolue que très lentement, notamment en raison de l'absence d'un outil fiable pour mesurer la charge de travail, nécessaire pour répartir de façon optimale les ressources entre les juridictions<sup>23</sup>. Les parties prenantes soulignent à quel point il importe d'achever le processus de transfert de la gestion des ressources au système judiciaire lui-même<sup>24</sup>. L'insuffisance des ressources constitue

---

<sup>17</sup> Graphique 27, Tableau de bord de la justice dans l'UE, 2020.

<sup>18</sup> Loi du 5 mai 2019 modifiant le Code d'instruction criminelle et le Code judiciaire en ce qui concerne la publication des jugements et des arrêts. La loi prévoyait à l'origine la publication en ligne de tous les jugements à partir de septembre 2020, mais elle a été récemment modifiée par la loi du 31 juillet 2020 portant dispositions urgentes diverses en matière de justice.

<sup>19</sup> Mammouth @ Central Hosting.

<sup>20</sup> Loi portant dispositions urgentes en matière de justice dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19).

<sup>21</sup> Voir par exemple: Présidente du Conseil supérieur de la justice (2020), lettre au président de la Chambre des représentants au sujet de la loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>22</sup> Avis 67.516/1-2 du Conseil d'État du 22 juin 2020; Présidente du Conseil supérieur de la justice (2020), lettre au président de la Chambre des représentants au sujet de la loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>23</sup> Conseil supérieur de la justice (2019), Mémorandum pour un meilleur fonctionnement de la justice, p. 3-4.

<sup>24</sup> Associations de magistrats et d'avocats (2020), «L'État de droit, j'y crois!»; Conseil supérieur de la justice (2019), Mémorandum pour un meilleur fonctionnement de la justice; informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

également un défi pour le système de justice, comme le soulignait un mémorandum commun des trois plus hautes juridictions du pays<sup>25</sup>. En outre, un jugement récent a condamné l'État pour ne pas avoir accordé au pouvoir judiciaire les ressources humaines prévues par la loi<sup>26</sup>. Comme l'a noté le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), la pénurie de ressources humaines est également susceptible de nuire à l'efficacité du système de justice<sup>27</sup>. Une initiative actuelle du Conseil supérieur de la justice visant à rendre plus attrayante une carrière dans la magistrature pourrait s'avérer bénéfique pour accroître le nombre de candidats aux postes de magistrat<sup>28</sup>.

**Plusieurs autres réformes portant sur la qualité du système de justice sont également en cours.** Une réforme de la procédure de plainte concernant le fonctionnement de la justice a été engagée, afin de rendre cette procédure plus efficace et plus accessible aux citoyens. Cette réforme vise à moderniser la procédure et à mieux déterminer le nombre de plaintes et leur nature. En outre, une initiative destinée à promouvoir l'usage d'un langage clair dans les décisions judiciaires a été lancée<sup>29</sup>. En ce qui concerne les frais de procédure, une réforme législative a augmenté les frais à payer pour engager une action en justice tout en modifiant les modalités de paiement; les frais de justice sont désormais exigibles de la partie succombante uniquement à la fin de la procédure<sup>30</sup>. Cette réforme vise à simplifier l'introduction d'un recours en justice, même si la hausse des frais de justice risque de réduire ses effets. Les seuils de revenus à ne pas dépasser pour obtenir l'aide juridictionnelle complète et l'aide juridictionnelle partielle restent faibles, ce qui peut compromettre l'accès des citoyens à la justice. À cet égard, le relèvement récent des seuils de revenus constitue une évolution positive et de nouvelles augmentations progressives sont prévues au cours des prochaines années.

## Efficiencia

**Faute de données suffisantes, il n'existe aucun bilan global de l'efficacité du système de justice.** Même si certaines données sont disponibles, le caractère lacunaire des ensembles de données empêche de dresser un bilan global de l'efficacité du système de justice<sup>31</sup>. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes en matière civile et commerciale a augmenté au cours des dernières années<sup>32</sup>, mais il n'existe pas de données complètes sur la durée des procédures. La Belgique fait l'objet d'une surveillance renforcée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, pour la durée excessive des procédures civiles en première instance. En ce qui concerne les juridictions administratives, le taux de variation du stock d'affaires pendantes a été supérieur à 100 % au cours des dernières années, bien que les procédures demeurent longues en moyenne<sup>33</sup>. Il est essentiel de pouvoir recueillir et mettre à disposition

---

<sup>25</sup> Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État (2019), mémorandum commun de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État; Conseil supérieur de la justice (2019), Mémorandum pour un meilleur fonctionnement de la justice.

<sup>26</sup> Jugement du 13 mars 2020 du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

<sup>27</sup> CCJE-BU (2020), *Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe* (édition 2019).

<sup>28</sup> Cette initiative bénéficie du soutien du programme d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne.

<sup>29</sup> Voir la note précédente.

<sup>30</sup> La juridiction condamne la partie perdante aux dépens, en tout ou en partie selon l'issue de l'affaire.

<sup>31</sup> Graphiques 5, 6, 13, 14, 18, 19 et 20, 2020 Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne, 2020.

<sup>32</sup> Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne, 2020. CEPEJ (2018), Évaluation des systèmes judiciaires (cycle 2016-2018): Belgique.

<sup>33</sup> Voir la note précédente.

des données fiables pour accroître l'efficacité du système de justice. L'achèvement de la numérisation peut contribuer à atteindre cet objectif.

## **II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Des mesures législatives visant à prévenir la corruption, dont des systèmes de déclaration et des codes de déontologie pour les fonctionnaires, ainsi que certaines règles d'éthique sont en place pour les parlementaires et les hautes fonctions de l'exécutif. L'Office central pour la répression de la corruption (CDBC-OCRC) est le service central spécialisé au sein de la police fédérale compétent pour la recherche et l'appui à la recherche en matière de corruption. Plusieurs organismes publics nationaux jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption et dans la promotion de l'éthique et de l'intégrité. La Cour des comptes exerce un contrôle externe sur les opérations budgétaires, comptables et financières de l'État fédéral, tandis que le Corps interfédéral de l'Inspection des finances est un service public qui effectue des tâches de contrôle relatives à la légalité, la faisabilité budgétaire et l'opportunité des dépenses publiques. La cellule de traitement des informations financières examine les transactions financières suspectes liées au blanchiment de capitaux et aux formes graves de criminalité. Le Bureau d'éthique et de déontologie administratives élabore des règles en matière d'intégrité et aide les administrations fédérales à mettre en place des mesures relatives à l'intégrité.

**La Belgique obtient une note de 75/100 pour l'indice de perception de la corruption publié en 2019 par Transparency International et figure parmi les États membres de l'UE les mieux classés, à la 7<sup>e</sup> place dans l'Union européenne et à la 17<sup>e</sup> place au niveau mondial.** L'enquête «Eurobaromètre spécial» de 2020 sur la corruption montre que 68 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue en Belgique (moyenne de l'UE: 71 %) et que 19 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). En ce qui concerne les entreprises, 48 % des entreprises estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 26 % estiment que la corruption est un problème dans le monde des affaires (moyenne de l'UE: 37 %)<sup>34</sup>. En outre, 40 % des personnes interrogées estiment qu'il existe un nombre suffisant d'actions pénales ayant abouti à des condamnations pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %)<sup>35</sup>, tandis que 40 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises poursuivies pour corruption d'un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 31 %).

**Le cadre juridique en matière pénale pour lutter contre la corruption est en grande partie en place.** Le code d'instruction criminelle incrimine la corruption publique et privée, la corruption passive et active, et la corruption d'agents publics nationaux et étrangers<sup>36</sup>. Tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit (notamment de corruption), doit en informer sur-le-champ le procureur du Roi, et lui transmettre tous les renseignements qui y sont relatifs. Les juridictions disposent d'une compétence large dans les affaires de corruption, y compris les infractions commises à l'étranger par des ressortissants et des sociétés belges. L'OCDE a souligné la nécessité de donner la priorité à la lutte contre la corruption transnationale, ainsi que d'augmenter le niveau des sanctions applicables aux personnes physiques et le montant des amendes

<sup>34</sup> Flash Eurobaromètre 482 (2019).

<sup>35</sup> Eurobaromètre spécial 502 (2020).

<sup>36</sup> Article 29 du Code d'instruction criminelle.

infligées aux personnes morales<sup>37</sup>. Afin de faciliter la détection de la corruption transnationale, la Belgique dispose d'un mécanisme spécifique permettant aux fonctionnaires et aux entreprises privées de signaler les cas présumés de corruption transnationale, qui sont transmis au parquet fédéral. Ce dernier décide s'il y a lieu d'ouvrir une enquête, sur la base du principe de l'opportunité des poursuites.

**L'Office central pour la répression de la corruption (CDBC-OCRC) est le service central spécialisé au sein de la police fédérale** Il est compétent pour la recherche et l'appui à la recherche des infractions commises au préjudice des intérêts de l'État, ainsi que des infractions de corruption sanctionnées par la loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption<sup>38</sup>. Le CDBC-OCRC, qui est placé sous le contrôle du parquet fédéral, coordonne les opérations au niveau national, aide les autres services de police par ses orientations ou avis et supervise la gestion des priorités du plan national de sécurité. Le CDBC-OCRC compte deux sections: une section «Marchés publics», qui s'occupe des dossiers relatifs aux fraudes en matière de marchés publics, et une section «Fraudes financières», qui s'occupe des dossiers de fraudes concernant des subsides et des subventions ainsi que des dossiers de corruption de fonctionnaires et mandataires politiques. Il existe également deux entités particulières au sein du CDC-OCRC: la cellule «Fraude et football» et un bureau de liaison avec la Commission «Jeux de hasard», qui assure la coordination des enquêtes communes. Alors que, par le passé, les services répressifs avaient subi d'importantes restrictions budgétaires et de personnel, qui ont particulièrement obéré les services chargés de prévenir et combattre la corruption, des mesures ont été prises récemment pour renforcer le CDC-OCRC.

**Un système de notification spécifique a également été mis en place au sein de la police.** La police dispose de ses propres règles et réglementations en matière d'éthique et d'intégrité, d'un code et d'une commission déontologiques, ainsi que de ses propres services d'inspection, tels que le Comité P (contrôle externe) et l'Inspection générale (contrôle interne)<sup>39</sup>. Les parties prenantes estiment toutefois qu'une nouvelle augmentation des ressources des services répressifs est nécessaire pour pouvoir lutter activement contre la corruption<sup>40</sup>. C'est aussi ce qu'a mis en évidence l'évaluation des services répressifs belges récemment effectuée par le GRECO, qui recommandait d'augmenter les effectifs, de doter le service de contrôle interne de ressources supplémentaires pour lutter activement contre la corruption et d'évaluer la nécessité d'introduire une obligation de déclaration des avoirs et/ou intérêts vis-à-vis des postes de direction et des postes à risques<sup>41</sup>. La police fédérale jouit néanmoins d'une bonne réputation auprès du public dans son ensemble, et le CDBC-OCRC est considéré comme réellement indépendant des autorités politiques. La police demeure également l'institution dans laquelle les citoyens belges ont le plus confiance pour traiter les affaires de corruption (56 %), devant le système de justice (26 %) ou les médias (18 %)<sup>42</sup>. Les chiffres officiels montrent que 435 cas de corruption ont été enregistrés en 2019; leur nombre

---

<sup>37</sup> OCDE (2018), Phase 3 - Évaluation de la Belgique: rapport écrit supplémentaire.

<sup>38</sup> Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2016), Rapport d'examen de la Belgique: Examen par le Mexique et les Pays-Bas de l'application par la Belgique des articles 15 à 42 du Chapitre III. «Incrimination, détection et répression» et des articles 44 à 50 du Chapitre IV. «Coopération internationale» de la Convention des Nations Unies contre la corruption pour le cycle d'examen 2010-2015, p. 129-136 (police et parquet).

<sup>39</sup> Article 15, arrêté royal relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police.

<sup>40</sup> Informations reçues dans le cadre de la visite du pays.

<sup>41</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, recommandations xiv à xxi.

<sup>42</sup> Enquête Eurobaromètre.



était de 435 en 2018 et 492 en 2017. En 2019, 126 dossiers concernaient des cas de corruption publique, 119 dossiers des cas de détournement de fonds par un agent de la fonction publique et 91 dossiers des cas de falsification commis par un mandataire public<sup>43</sup>.

**Plusieurs organismes publics nationaux jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption et dans la promotion de l'éthique et de l'intégrité.** La Cour des comptes exerce un contrôle externe sur les opérations budgétaires, comptables et financières de l'État fédéral, tandis que la cellule de traitement des informations financières examine les transactions financières suspectes liées au blanchiment de capitaux et aux formes graves de criminalité. Le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (BAED-BEDA), créé au niveau fédéral en juin 2006, élabore des règles en matière d'intégrité et aide les administrations fédérales à mettre en place des mesures relatives à l'intégrité. Il joue un rôle préventif dans le contrôle de l'intégrité au sein du service public fédéral et organise des formations destinées aux agents du service public. Dans le cadre de sa fonction consultative, il adresse des avis et propositions aux ministres concernant la politique fédérale en matière d'intégrité et veille à la mise en œuvre du cadre éthique et à la résolution des conflits d'intérêts au sein de la fonction publique fédérale. La Commission fédérale de déontologie, créée en 2014, joue également un rôle préventif et sert principalement à conseiller les mandataires publics en matière de déontologie ou de conflits d'intérêts. Elle émet des avis généraux à la demande d'un représentant public, de la Chambre, du Sénat ou du gouvernement.

**Bien que la Belgique ne dispose d'aucune politique nationale spécifique pour prévenir la corruption, les autorités fédérales ont mis en place diverses mesures en matière d'intégrité<sup>44</sup>.** Le «cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale»<sup>45</sup> comprend un code de déontologie pour les titulaires de fonctions publiques. Le Code de déontologie pour les mandataires publics fédéraux, adopté le 15 juillet 2018, s'applique aux chefs et chefs adjoints des organes stratégiques des services publics fédéraux, ainsi qu'aux directeurs, mais pas aux autres membres des organes stratégiques. Les parties prenantes ont considéré que l'absence de code déontologique applicable aux ministres et aux membres des unités stratégiques constituait une lacune. Ce point a également été souligné par le GRECO, qui a recommandé qu'un code de déontologie d'une portée plus large soit adopté et que les membres des organes stratégiques bénéficient d'un cadre déontologique clair et harmonisé, assorti d'un mécanisme approprié de supervision et de sanction<sup>46</sup>.

**Les membres du Parlement fédéral s'engagent à respecter un code de déontologie spécifique, annexé au règlement de leur chambre respective<sup>47</sup>.** Il est néanmoins nécessaire que les parlementaires soient soumis à une réglementation et une surveillance cohérentes et effectives en ce qui concerne les cadeaux, dons et autres gratifications, ainsi qu'à des sanctions adéquates dont le public soit informé, comme l'a souligné le GRECO. En outre, si le pouvoir de sanction de la Cour des comptes en ce qui concerne les mandats a été élargi en 2019, aucune sanction n'est applicable pour les principales infractions aux règles éthiques auxquelles sont soumis les parlementaires<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Bureau Analyse statistique (2020), *Demande d'information du 25 mai 2020 présentée par la Commission européenne concernant la corruption*, p. 3.

<sup>44</sup> Définies dans la note relative à la politique d'intégrité préventive fédérale, approuvée par le Conseil des ministres belge le 30 juin 2006.

<sup>45</sup> Les règles sont énoncées dans la circulaire n° 573 et dans la loi du 6 janvier 2014.

<sup>46</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, recommandation ii et point 45.

<sup>47</sup> Règlement de la Chambre des représentants.

<sup>48</sup> Quatrième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation intérimaire, recommandation vi.

**Les conflits d'intérêts sont régis par différents actes juridiques, qui prévoient chacun des mécanismes spécifiques à leur domaine d'action.** Par exemple, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 porte sur le statut des agents de l'État, qui doivent éviter de se placer dans une situation de conflit d'intérêts, alors que la loi du 17 juin 2016 réglemente les marchés publics. Si les règles relatives aux conflits d'intérêts applicables aux parlementaires relèvent des codes de déontologie, il n'existe pas de règles claires régissant l'emploi des membres des cellules stratégiques. Il n'y a aucune procédure de vérification de leur intégrité ni aucune disposition visant à éviter de possibles conflits d'intérêts nés de leurs autres activités, sauf pour ceux qui sont déjà soumis au cadre déontologique des agents de la fonction publique<sup>49</sup>. En outre, la composition des organes stratégiques et la rémunération de leurs membres manquent de transparence, et la désignation de ces personnes n'est pas rendue publique. À cet égard, le GRECO a recommandé d'encadrer les conditions de recrutement direct et d'emploi des membres des organes stratégiques au regard des risques relatifs à l'intégrité et aux conflits d'intérêts. De plus, les noms et fonctions de tous les membres des organes stratégiques devraient être publiés en ligne<sup>50</sup>. Le GRECO soulignait également les avantages potentiels d'une exigence de signalement ad hoc introduite à l'égard des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, lorsque surviennent des situations de conflit entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles<sup>51</sup>.

**Les mandataires publics et les conseillers stratégiques sont tenus de déposer une déclaration de patrimoine et une liste de mandats, fonctions et professions.** Conformément à la loi du 2 mai 1995, les fonctionnaires doivent déposer leurs déclarations au greffe de la Cour des comptes. Une loi publiée le 14 octobre 2018 a considérablement élargi la portée de cette obligation de dépôt de déclarations et de listes<sup>52</sup>. Depuis janvier 2019, les membres rémunérés des conseils d'administration, des conseils consultatifs et des comités de direction des personnes morales sur lesquelles des autorités publiques exercent une influence dominante doivent également déclarer leurs mandats. Les commissaires du gouvernement et certains membres des cabinets sont également soumis aux nouvelles obligations, qui ont en outre été étendues aux collaborateurs du gouvernement fédéral chargés de rendre des avis sur la politique<sup>53</sup> et aux représentants du gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises<sup>54</sup>. La Cour des comptes publie les listes de mandats au Moniteur belge (le journal officiel) et sur son site web, et elle est chargée d'infliger les sanctions lorsqu'une infraction peut donner lieu à une amende administrative ou à une sanction pénale. Mais la déclaration de patrimoine, elle, est remise sous enveloppe fermée à la Cour des comptes, qui ne la publie pas et n'en vérifie pas l'exactitude. Par conséquent, le GRECO a recommandé que le régime de déclaration actuel soit complété par des informations sur le patrimoine, qu'il soit soumis à publication et qu'il soit rendu plus facilement accessible via un site internet officiel.

**De nouvelles dispositions en matière de lobbying ont été introduites à la Chambre des représentants en juillet 2018.** Les personnes représentant certaines organisations et exerçant des activités qui visent à influencer, directement ou indirectement, l'élaboration ou la mise en

---

<sup>49</sup> Il s'agit des chefs de cabinet, chefs de cabinet adjoints et des chefs des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral.

<sup>50</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, recommandation i, point 36.

<sup>51</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, recommandation viii, point 77.

<sup>52</sup> Loi spéciale modifiant la législation spéciale relative aux listes de mandats et déclarations de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, l'extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle.

<sup>53</sup> Les «collaborateurs de fond».

<sup>54</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, point 90.

œuvre des politiques ou le processus de décision de la Chambre des représentants sont tenues de signer un registre et de s'engager à respecter un code de conduite. Il s'agit d'une mesure destinée à accroître la transparence et à réduire les conflits d'intérêts. Le registre des lobbies est publié sur le site internet de la Chambre. Toutefois, des règles relatives à l'interaction des parlementaires avec les lobbyistes doivent encore être adoptées, et il n'existe pas de règles régissant la relation entre certaines hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et autres tiers. Le GRECO a donc recommandé d'introduire des règles et de lignes directrices relatives à la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif devraient gérer ces contacts. Il recommande également de prendre des mesures pour renforcer la transparence sur ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et l'objet précis de ces discussions. Les règles relatives aux mandataires publics et aux parlementaires réglementent de manière adéquate les questions liées au (rétro)pantouflage. Toutefois, les règles fixées par le code de déontologie pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ont été jugées insuffisantes parce que quasiment aucune règle ne s'applique aux ministres ni aucune aux membres des organes stratégiques<sup>55</sup>.

**La Belgique ne dispose d'aucune réglementation générale protégeant les lanceurs d'alerte.** S'il existe des règles au niveau fédéral et en Région flamande, les autres niveaux de gouvernement doivent encore adopter des régimes adéquats pour protéger les lanceurs d'alerte. Dans le secteur privé, la protection est limitée au domaine financier.

### **III. PLURALISME DES MÉDIAS**

La Belgique compte trois communautés linguistiques et culturelles, qui sont investies de compétences en rapport avec le pluralisme des médias. Le cadre juridique relatif à ce dernier repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles, telles que la liberté de la presse et la liberté d'expression, ainsi que sur la législation. Les autorités indépendantes de régulation des médias audiovisuels veillent à la transparence de la propriété des médias<sup>56</sup>.

**Trois autorités de régulation des médias audiovisuels sont responsables des médias relevant de la compétence de leur communauté linguistique respective (flamande, française et allemande).** Pour la Communauté flamande, l'autorité de régulation est le Vlaamse Regulator voor de Media (VRM, régulateur flamand des médias), une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique en droit public. La mission du régulateur flamand des médias est de faire appliquer la réglementation sur les médias dans la Communauté flamande, de régler les différends liés à cette réglementation, de délivrer les licences de radiodiffusion et les licences d'exploitation des plateformes de radiodiffusion terrestre, et d'autoriser les fournisseurs de services de diffuser des émissions conformément à ladite réglementation. En Communauté française, l'autorité correspondante est le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), également une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique, tandis que le Medienrat est en charge de la Communauté germanophone. L'instrument de surveillance du pluralisme des médias (*Media pluralism monitor* ou MPM 2020) fait état d'un risque très faible pour l'indépendance des autorités des médias. Il indique en particulier que la Belgique respecte les garanties d'indépendance et que le fait d'être membre d'une des autorités de régulation des médias est généralement incompatible avec un poste dans un gouvernement ou avec la détention d'intérêts dans une entreprise de médias ou de publicité. En ce qui concerne la Communauté flamande, les

<sup>55</sup> Cinquième cycle d'évaluation du GRECO — Rapport d'évaluation, recommandation x, point 88.

<sup>56</sup> En 2020, la Belgique occupe la 12<sup>e</sup> place du classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières. Voir: <https://rsf.org/fr/classement>

membres des chambres du régulateur flamand des médias sont nommés et remplacés par le gouvernement flamand<sup>57</sup>. Leur mandat de cinq ans est renouvelable. Le Medienrat de la Communauté germanophone est composé d'une chambre décisionnelle et d'une chambre consultative. En Communauté française, les membres du régulateur sont nommés par le gouvernement de la «Fédération Wallonie-Bruxelles» (également appelée «Communauté française»). Leur mandat de quatre ans est également renouvelable. Pour cette dernière autorité de régulation, les autorités belges indiquent que les procédures de nomination et de révocation seront révisées dans le cadre de la transposition de la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA). Cette directive renforce les garanties relatives à l'indépendance des régulateurs des médias dans le droit de l'Union en exigeant que ces autorités soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de leur gouvernement et de toute autre entité publique ou privée. Au cours de la visite dans le pays, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'adéquation des moyens des autorités de régulation des communautés française et germanophone.

**Il existe deux conseils des médias très actifs.** Le Conseil de déontologie journalistique (CdJ)<sup>58</sup>, créé en 2009, est l'organisme d'autorégulation des médias francophones et germanophones. Il est composé de représentants des éditeurs, des journalistes et des rédacteurs en chef, et de membres de la société civile. De même, le Raad voor de Journalistiek<sup>59</sup> est l'organisme d'autorégulation des médias néerlandophones, dont presque tous les médias sont soit des membres directs, soit des participants par le biais d'associations faîtières de journaux et de magazines. Les deux conseils sont indépendants et traitent les plaintes du public. Ils contribuent à la définition des règles de déontologie journalistique en publiant des codes. Les parties prenantes indiquent l'existence d'un désaccord entre le CSA et le CdJ sur leurs compétences respectives en ce qui concerne le respect des normes déontologiques dans les services de médias audiovisuels<sup>60</sup>.

**Les régulateurs flamand et francophone des médias publient tous les deux des informations relatives à la propriété des médias.** Le VRM publie un rapport annuel sur la concentration des médias<sup>61</sup>, tandis que le CSA présente sur son site internet l'offre de médias en Fédération Wallonie-Bruxelles<sup>62</sup>. Ces deux publications visent à garantir la transparence de la propriété des médias et sont considérées comme des bonnes pratiques, en particulier au regard de la directive SMA révisée<sup>63</sup>.

**La Belgique protège la presse et la liberté d'expression dans sa constitution** et assure la protection de la profession de journaliste. Une loi protégeant les sources des journalistes est en vigueur depuis le 7 mai 2005<sup>64</sup>. Mais en 2019 a été présenté un projet de loi qui aurait exposé à des sanctions pénales toute personne révélant des informations classifiées<sup>65</sup>. À la

---

<sup>57</sup> Article 216 du décret relatif à la radiodiffusion et à la télévision.

<sup>58</sup> Conseil de déontologie journalistique, site internet.

<sup>59</sup> Raad voor de Journalistiek, site internet.

<sup>60</sup> Informations reçues du CSA dans le cadre de la visite dans le pays.

<sup>61</sup> Vlaamse Regulator voor de Media (2019), rapport (en néerlandais) sur la concentration des médias en Flandre.

<sup>62</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel, Guide des médias, sociétés, groupes et secteurs.

<sup>63</sup> Il convient de rappeler à cet égard que la directive SMA révisée encourage les États membres à adopter des mesures législatives imposant aux fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence de rendre accessibles des informations relatives à leur structure de propriété, notamment les bénéficiaires effectifs.

<sup>64</sup> Loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistes.

<sup>65</sup> Projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998.

suite de critiques du Conseil d'État fondées sur la protection de la liberté d'information<sup>66</sup>, le gouvernement belge s'est engagé à modifier son projet de loi<sup>67</sup>. Par ailleurs, l'emprisonnement fait partie des sanctions possibles pour la diffamation. Le MPM 2020 exprime des inquiétudes face à l'instabilité accrue de l'emploi pour les journalistes dans le pays. Les cas d'intimidation, de menace ou d'agression de journalistes sont relativement rares<sup>68</sup>. En 2020, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié cinq alertes concernant, en particulier, le harcèlement en ligne de journalistes par des détectives privés. À titre d'exemple de bonne pratique, en 2019, l'association flamande des journalistes a mis en place une ligne d'assistance spéciale en cas d'agression physique ou verbale à l'encontre de journalistes.<sup>69</sup>

**La Constitution consacre le droit d'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics<sup>70</sup>.** Il a cependant été signalé que les règles et procédures en vigueur pour obtenir cet accès présentent des lacunes, par exemple en ce qui concerne la possibilité d'un recours<sup>71</sup>. Le MPM 2020 indique également que, même si de telles procédures existent et certaines protections sont en place, seuls quelques mécanismes rendent compte, par exemple, du nombre d'affaires relatives aux lanceurs d'alerte, de leur qualification ou de l'état de la procédure.

#### **IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS**

La Belgique est un État fédéral dans lequel les Communautés et Régions disposent de pouvoir importants. Au niveau fédéral, la Belgique est dotée d'un régime parlementaire bicaméral<sup>72</sup>. Le Parlement est composé de la Chambre des représentants et du Sénat. Les propositions législatives peuvent émaner du gouvernement ainsi que des membres des deux chambres du Parlement<sup>73</sup>. La Cour constitutionnelle a compétence pour contrôler les actes législatifs adoptés par le Parlement fédéral et par les parlements des Communautés et des Régions. Outre le système de justice, des autorités indépendantes jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs.

**La réalisation d'analyses d'impact et la consultation des parties prenantes sont des pratiques bien établies dans le cadre du processus législatif.** Les gouvernements des différents niveaux de pouvoir ont pour habitude de réaliser des analyses d'impact et de consulter les parties prenantes dans le cadre du processus législatif, souvent par l'intermédiaire d'organes consultatifs. Par exemple, l'administration publique flamande compte huit conseils consultatifs stratégiques comprenant des organisations de la société civile et d'autres acteurs, ainsi que des représentants des gouvernements locaux et des experts. Lors de l'élaboration de la législation, le gouvernement flamand est tenu de demander l'avis de ces conseils consultatifs, qui peuvent également rendre des avis de leur

---

<sup>66</sup> Avis 66.143/12 du Conseil d'État du 20 juin 2019.

<sup>67</sup> À la date du 8 septembre 2020, le projet de loi n'avait pas encore été adopté.

<sup>68</sup> En 2019, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et Reporters sans frontières ont signalé une tentative présumée d'intimidation à l'égard des journalistes du quotidien régional «L'Avenir».

<sup>69</sup> *VVJ-Meldpunt*. Association flamande des journalistes, ligne d'assistance en cas d'agression physique et verbale contre des journalistes.

<sup>70</sup> Article 32 de la Constitution.

<sup>71</sup> Access Info et Centre for Law and Democracy, Global right to information rating.

<sup>72</sup> Le Parlement se compose du Sénat et de la Chambre des représentants.

<sup>73</sup> Le Sénat ne peut présenter de propositions législatives que dans certaines matières.

propre initiative. Si les parties prenantes sont souvent consultées dans le cadre du processus législatif, aucune statistique n'est disponible sur le nombre de consultations ouvertes au grand public<sup>74</sup>. L'introduction d'une base de données centrale et publique de toutes les consultations en cours avec les parties prenantes pourrait se révéler bénéfique à cet égard<sup>75</sup>.

**Le gouvernement par intérim s'est vu accorder des pouvoirs spéciaux pour faire face à la pandémie de COVID-19.** Le 13 mars 2020, le gouvernement a déclenché la phase fédérale du plan d'urgence national<sup>76</sup>. Le gouvernement par intérim s'est, par la suite, vu accorder les pleins pouvoirs d'un gouvernement ordinaire, ainsi que les pouvoirs spéciaux afin de faire face à la crise<sup>77</sup>. Les pouvoirs spéciaux comprenaient le pouvoir d'adopter des mesures destinées à garantir la santé publique et à faire respecter l'ordre public par arrêté royal<sup>78</sup>. Le Conseil d'État a rendu un avis ex ante sur l'octroi des pouvoirs spéciaux<sup>79</sup>. Les pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement ont pris fin le 30 juin 2020.

**La branche consultative, dite «section de législation», du Conseil de l'État, est confrontée à une importante charge de travail.** Le Conseil d'État joue un rôle important dans le contrôle de la qualité des projets législatifs. La conjugaison d'une forte augmentation de sa charge de travail au cours des dernières décennies et de la complexité croissante des questions juridiques qu'il traite pose des problèmes pour le bon fonctionnement de sa branche consultative<sup>80</sup>. Le fréquent recours à des procédures assorties de délais raccourcis et le manque de ressources dans le cadre duquel le Conseil d'État exerce ses activités aggravent ces difficultés<sup>81</sup>.

**Un nouvel institut national pour la protection et la promotion des droits humains est en cours de création.** UNIA, l'organisme national chargé de l'égalité, est une institution nationale des droits de l'homme accréditée du statut B par GANHRI<sup>82</sup>. Il est actuellement compétent dans le domaine de la lutte contre les discriminations à tous les niveaux de pouvoir<sup>83</sup>. En avril 2019, le Parlement fédéral a adopté une loi portant création d'un nouvel institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, dont le mandat s'étendra à tous les droits fondamentaux. Bien que son mandat soit actuellement limité aux matières fédérales<sup>84</sup>, la loi prévoit la possibilité de créer un conseil collaboratif si les

---

<sup>74</sup> OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union* (Meilleures pratiques de réglementation dans l'Union européenne), p. 128.

<sup>75</sup> Voir la note précédente.

<sup>76</sup> Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19, fondé sur l'arrêté royal du 31 janvier 2003 pour le niveau national et sur l'arrêté royal du 22 mai 2019 pour l'échelon communal et provincial.

<sup>77</sup> Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II).

<sup>78</sup> Si de telles mesures adoptées par arrêté royal ne sont pas ratifiées par le Parlement dans un délai d'un an après leur entrée en vigueur, elles sont considérées comme n'ayant jamais eu d'effet.

<sup>79</sup> Avis 67.142/AG du Conseil d'État du 25 mars 2020. La branche juridictionnelle, dite «section du contentieux administratif», du Conseil d'État s'est également prononcée sur l'incidence d'une mesure interdisant certains rassemblements religieux, et a rejeté une demande de suspension de ladite mesure: arrêt du Conseil d'État du 28 mai 2020, *Cérémonies religieuses*, 247.674.

<sup>80</sup> Mémoire du Conseil d'État du 4 juillet 2019.

<sup>81</sup> Voir la note précédente.

<sup>82</sup> L'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme (GANHRI).

<sup>83</sup> Les discriminations fondées sur le genre ne sont pas couvertes. L'*Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen* (Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes) ainsi que la *Genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst* (Chambre chargée des questions de genre du Service de médiation flamand) ont été désignés comme organismes compétents en matière d'égalité en Flandre.

<sup>84</sup> Cela exclurait la compétence du nouvel institut pour des matières telles que l'éducation et la santé.

différents niveaux de pouvoir parviennent à un accord de coopération en vue d'étendre la compétence de l'institut aux niveaux autres que le niveau fédéral. La procédure de sélection du conseil d'administration de ce nouvel institut est désormais terminée, et le conseil d'administration se réunira pour la première fois en septembre 2020. En outre, un Médiateur fédéral est compétent pour examiner les plaintes relatives au fonctionnement de l'administration fédérale, ainsi que pour formuler des recommandations et faire rapport sur ses conclusions. Des médiateurs existent également aux niveaux régionaux ainsi que pour des matières spécifiques.

**Une loi récemment adoptée offre aux organisations de la société civile des possibilités accrues de défendre les intérêts légaux qu'elles poursuivent.** En Belgique, le paysage relatif à la société civile est considéré comme ouvert<sup>85</sup>, et les parties prenantes sont régulièrement consultées dans le cadre du processus législatif. À la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle de 2013, une loi de 2018 permet aux entités juridiques d'engager des actions en justice afin de protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales<sup>86</sup> dans le cadre des intérêts légaux que lesdites entités poursuivent. En outre, depuis mai 2019, les pétitionnaires qui recueillent la signature de plus de 25 000 personnes physiques domiciliées en Belgique ont le droit d'être entendus par la Chambre des représentants.

---

<sup>85</sup> Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé, fermé.

<sup>86</sup> Reconnus dans la Constitution ou dans des traités internationaux auxquels la Belgique est partie.

## Annexe I: Liste des sources par ordre alphabétique\*

\* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).

Access Info and Centre for Law and Democracy, Global right to information rating. <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

Gouvernement fédéral belge (2020), Contribution de la Belgique au rapport 2020 sur l'état de droit.

Arrêt du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 13 mars 2020.

Bureau Analyse statistique (2020), *Demande d'information du 25 mai 2020 présentée par la Commission européenne concernant la corruption*.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2018), Évaluation des systèmes judiciaires (cycle 2016-2018): Belgique.

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique – Belgique. <https://monitor.civicus.org/country/belgium/>.

Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État (2019), mémorandum commun de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État. <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=10944>.

Conseil de l'Europe: CCJE-BU (2020), Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019).

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres (2000), Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle du Ministère public dans les systèmes de justice pénale.

Conseil des ministres (2006), Note de politique d'intégrité préventive fédérale.

Conseil d'État, avis 67.142/AV du 25 mars 2020

Conseil d'État, arrêt du 28 mai 2020, *Cérémonies religieuses*, 247.674.

Conseil d'État (2019), mémorandum du Conseil d'État du 4 juillet 2019.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 12 décembre 2019 dans l'affaire C-627/19 PPU, *PPU ZB*.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre sur le niveau perçu de l'indépendance du système national de justice dans l'UE auprès du grand public, 2020.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

Commission européenne, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

Association flamande des journalistes, ligne d'assistance en cas d'agression physique et verbale contre des journalistes. <https://journalist.be/2019/03/vvj-richt-meldpunt-in-voor-agressie-tegen-journalisten>.

Vlaamse Regulator voor de Media (2019), rapport (en néerlandais) sur la concentration des médias en Flandre. <https://www.vlaamseregulatormedia.be/en/documents>.

Ordre des barreaux francophones et germanophone et autres associations de magistrats et d'avocats (2020), «L'État de droit, j'y crois!»

GRECO (2019), Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation concernant la Belgique sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

GRECO (2019), Quatrième cycle d'évaluation — Deuxième rapport de conformité intérimaire concernant la Belgique sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.



Conseil supérieur de la justice (2019), Mémoire pour un meilleur fonctionnement de la justice.

Raad voor de Journalistiek (Conseil du journalisme), site internet: <https://www.rvdj.be/>.

Conseil de déontologie journalistique, site internet: <https://www.lecdj.be/fr/>.

Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II).

Loi du 31 juillet 2020 portant dispositions urgentes diverses en matière de justice.

Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19.

OCDE (2018), Phase 3 - Évaluation de la Belgique: rapport écrit supplémentaire.

OCDE (2019), Better Regulation Practices across the European Union (Meilleures pratiques de réglementation dans l'Union européenne), p. 128.

Présidente du Conseil supérieur de la justice, M<sup>me</sup> Vanessa de Francquen (2020), lettre au président de la Chambre des représentants au sujet de la loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

Conseil supérieur de l'audiovisuel, Guide des médias, sociétés, groupes et secteurs. <https://www.csa.be/pluralisme/>.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2016), Rapport d'examen de la Belgique: examen par le Mexique et les Pays-Bas de l'application par la Belgique des articles 15 à 42 du Chapitre III. «Incrimination, détection et répression» et des articles 44 à 50 du Chapitre IV. «Coopération internationale» de la Convention des Nations Unies contre la corruption pour le cycle d'examen 2010-2015.

Visite virtuelle en Belgique dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

## **Annexe II: Visite en Belgique**

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en mai et juin 2020 avec:

- Expert universitaire
- Office central pour la répression de la corruption
- Collège des cours et tribunaux
- Conseil d'État
- Vlaamse Regulator voor de Media (VRM - Régulateur flamand des médias)
- Conseil supérieur de la Justice
- Conseil supérieur de l'audiovisuel
- Conseil de déontologie journalistique
- Conseil des médias de la Communauté germanophone
- Ministère de la justice
- Ministère public
- Service des juridictions de droit administratif
- Transparency International Belgium

\* Dans le cadre de plusieurs réunions horizontales, la Commission a également rencontré les organisations suivantes:

- Amnesty international
- Civil Liberties Union for Europe
- Société civile Europe
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commission internationale de juristes
- Fédération internationale pour les droits humains
- International Press Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters sans frontières
- Transparency International UE