

## **EMPOWERING ANTI-CORRUPTION AGENCIES: DEFYING INSTITUTIONAL FAILURE AND STRENGTHENING PREVENTIVE AND REPRESSIVE CAPACITIES**

Organization



In cooperation with



Co-financed by



ISCTE, Lisbon  
14-16 May 2008

LA

## **LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES FRAUDES AU PREJUDICE DES INSTITUTIONS EUROPEENNES EN BELGIQUE**

**Herman Van Cromphout**

*Head of Unit Financial Fraud Federal Police DJF/OCRC Brussels*

---

### **1- INTRODUCTION**

L'article 280 du Traité instituant la Communauté européenne oblige les Etats membres à collaborer à la défense des intérêts financiers de l'Union européenne.

*« La Communauté et les Etats membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les Etats membres.*

*Les Etats membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.*

*Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les Etats membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités*

compétentes.

*Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les Etats membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les Etats membres.*

*La Commission, en coopération avec les Etats membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en oeuvre du présent article. »*

En Belgique, en vertu de la circulaire COL 2/2002 du Collège des Procureurs généraux, les faits de corruption et de fraudes commis au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes relèvent de la compétence de la Police fédérale. Cela notamment en raison du fait que les montants en jeu sont souvent très importants, que les modes opératoires utilisés font généralement appel à des montages financiers pouvant se révéler fort complexes et que ces fraudes communautaires peuvent souvent revêtir un caractère transfrontalier.

*« Lors de l'attribution d'une enquête proactive ou réactive et, le cas échéant, de la direction opérationnelle, le magistrat se laisse guider par le critère de complexité de l'enquête.*

*La complexité de l'enquête résulte :*

- a. de la nature du fait ou des faits à propos desquels il faut enquêter;*
- b. de la nature des devoirs d'enquête à effectuer;*
- c. de la dispersion géographique des devoirs d'enquête spécialisés;*

*Dès qu'une enquête répond au critère de complexité, le magistrat l'attribue en principe à la police fédérale. Toutes les autres enquêtes sont confiées à la police locale. »*

Concernant la nature du fait ou des faits, « l'enquête concernant les infractions suivantes est en principe attribuée à la police fédérale :

[...]

♦ la corruption ainsi que les crimes et délits complexes et graves portant préjudice aux intérêts moraux ou matériels du service public et plus particulièrement dans le cadre de l'élaboration, de l'adjudication et de l'exécution de marchés publics, de même que dans le cadre de l'élaboration, de l'attribution et de l'utilisation de subsides publics et dans le cadre de la délivrance d'autorisations, de permis, d'agréments et d'agrémentations ;

♦ la délinquance économique, financière, sociale et fiscale organisée :

[...]

- la fraude au préjudice des objectifs ou des intérêts financiers de l'Union européenne ;

[...] »

Au sein de la Police fédérale, les différentes enquêtes en matière de corruption au sens large (corruption stricte, concussion, prise d'intérêt, détournement par fonctionnaire) ainsi que celles relatives à des fraudes aux marchés ou aux subsides publics peuvent être confiées par n'importe quel magistrat au service central (l'Office Central pour la Répression de la Corruption, rédacteur du présent document) ou bien à la section financière d'une Police judiciaire d'arrondissement.

Lorsque de telles infractions sont commises au préjudice de la Communauté européenne, comme cela sera précisé ci-dessous, les enquêtes sont en règle générale confiées au service central et, par exception, à un arrondissement, en particulier celui de Bruxelles.

## **2- LE PLAN NATIONAL DE SECURITE**

En Belgique, tous les quatre ans est édité un Plan National de Sécurité (PNS), lequel a pour objectif d'assurer la coordination de la politique de sécurité et de permettre ainsi une approche intégrale et intégrée de celle-ci.

Ainsi, ce PNS reprend, outre la répartition des moyens au sein des différents services de police, une description des objectifs prioritaires (approuvés par le gouvernement) en matière d'approche des phénomènes de sécurité et en matière de fonctionnement des services tels qu'ils sont fixés par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que la manière selon laquelle ils devront être atteints.

Concernant la problématique qui nous occupe dans ce document, le PNS 2004-2007 reprenait comme priorité la corruption et les irrégularités commises dans le cadre de l'attribution, de l'exécution et du paiement des marchés publics, en ce compris lorsque ces infractions étaient commises au préjudice des institutions européennes. Le nouveau PNS 2008-2011 ne reprend plus les fraudes aux marchés publics en tant que telles mais bien la corruption envisagée dans son sens large (corruption stricte, concussion, prise d'intérêt, détournement par fonctionnaire), qu'elle soit ou non perpétrée dans le cadre de procédures de marchés ou de subsides publics, en ce compris lorsque ces infractions sont commises au préjudice des institutions européennes.

*« Pour la période 2008-2011, le gouvernement a décidé de considérer comme prioritaires les phénomènes de sécurité suivants, en particulier s'ils présentent un caractère organisé, et de les combattre par projet, c.-à-d. au moyen de plans d'action annuels intégrés :*

*[...]*

*- la criminalité économique et financière (avec une attention particulière pour la corruption, la fraude et le blanchiment) ;*

*[...] »*

Dans le cadre de ce Plan National de Sécurité, le phénomène « Corruption » a été défini en les termes suivants :

*« L'infraction de corruption (au sens strict) désigne le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu. Il s'agit d'un « abus de pouvoir » au profit d'un gain personnel, qu'il s'agisse de corruption publique ou de corruption privée. En effet, la corruption porte sur une décision ou un acte posé, qui n'est pas le résultat de l'exercice normal du pouvoir.*

*Le phénomène « corruption » recouvre également les infractions de concussion, de prise d'intérêt et de détournement commis par un fonctionnaire, soit les infractions reprises dans la loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption. Cela en raison des liens étroits qui unissent ces diverses infractions. »*

### **3- L'OCRC (Office Central pour la Répression de la Corruption)**

L'Office Central pour la Répression de la Corruption est issu, en 1998, de l'ancien Comité Supérieur de Contrôle (lui-même fondé en 1910). Appartenant depuis cette date à la Police judiciaire, l'OCRC a été intégré à la Direction Criminalité économique et financière de la Police fédérale lors de la réforme des services de police belges le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Il existe ainsi au sein de ce service une longue tradition en matière d'enquêtes financières. La soixantaine d'enquêteurs qui le composent possèdent, outre une grande expérience, des connaissances techniques très pointues et diversifiées, notamment en raison de leur cursus respectif (ingénieur, architecte, comptable, géomètre, expert automobile, criminologue, juriste, etc.).

L'OCRC est par ailleurs subdivisé en deux sections bilingues (français et néerlandais), l'une consacrée aux fraudes commises dans le cadre de l'attribution, de l'exécution et du paiement des marchés publics, et l'autre consacrée aux autres fraudes financières pour lesquelles l'OCRC est compétent (corruption publique ou privée, concussion, prise d'intérêt, détournement par fonctionnaire, fraudes aux subsides).

L'existence de cette capacité opérationnelle au niveau central est indispensable pour les raisons suivantes :

- les autorités arrondissementales (et locales) ne savent pas toujours accorder une importance prioritaire à la lutte contre la corruption (étant donné les autres phénomènes criminels auxquels elles doivent faire face) ;
- dans certains arrondissements (en particulier les plus petits) peut survenir un certain manque d'expertise et surtout de capacité ;
- pour certaines enquêtes, il est nécessaire de disposer d'un service d'enquête spécialisé, suffisamment indépendant, capable de mener des enquêtes complexes et délicates, ou bien internationales.

Notons que l'OCRC, lorsqu'il est titulaire d'une enquête, peut bénéficier de l'appui des services arrondissementaux. L'inverse est également vrai. Ainsi, comme cela est précisé par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les services de la Direction générale de la Police judiciaire (dont l'OCRC) ont notamment pour mission de fournir un appui aux PJF's, tant au niveau opérationnel que stratégique.

*« La direction générale de la police judiciaire est chargée des missions de police judiciaire spécialisées et supralocales et, dans ce cadre, des missions d'appui aux autorités et polices locales. Le directeur général de la police judiciaire contribue à un fonctionnement intégré optimal, en particulier en veillant à l'exécution des missions d'appui par ses directions et services propres.*

*La direction générale de la police judiciaire assure notamment dans ce cadre les missions suivantes :*

*[...]*

*3° la coordination opérationnelle, le contrôle et l'appui des directions judiciaires déconcentrées;*

*[...] »*

Dans un double objectif de qualité et d'efficacité, la décision d'acceptation ou de refus de dossiers par l'OCRC fait suite à une procédure d'évaluation qui repose sur les critères suivants :

- la gravité de l'enquête (entre autres impact social, médiatique, économique ou financier) ;
- la complexité des actes d'enquête demandés ;
- le caractère délicat de l'enquête ou des suspects (par exemple mandataires politiques ou publics) ;
- le caractère transfrontalier, supra-arrondissemental ou supra-local de l'enquête ;
- la plus-value propre à la spécialisation d'un service central.

#### **4- LES PJF's (Polices Judiciaires Fédérales d'arrondissements)**

Le territoire belge est subdivisé en 27 arrondissements judiciaires au sein desquels se trouve un service déconcentré de la Police judiciaire fédérale (PJF). Selon leur taille, ces PJF's comptent souvent en leur sein une section Ecofin consacrée à la lutte contre la criminalité économique et financière. En outre, au sein de certains arrondissements a été créée une cellule spécifique à la lutte contre la corruption (Gent, Hasselt, etc.).

Egalement, un réseau national d'expertise a été créé en matière de corruption (au sens large) au sein des arrondissements. Celui-ci est piloté par l'OCRC et rassemble des personnes de contact désignées pour chaque PJF.

De telles initiatives renforcent la collaboration entre les différents services, facilitent l'échange d'expériences et de connaissances et finalement, contribuent à augmenter le niveau d'expertise de chacun. Ainsi, exceptionnellement (par exemple, dans l'éventualité où le service central serait submergé et dès lors, dans l'impossibilité de s'occuper rapidement et efficacement d'un dossier en particulier, il est possible de transmettre celui-ci à la section financière de certains arrondissements.

## **5- L'OLAF (Office Européen Anti-Fraude)**

Les enquêtes au niveau international, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'enquêtes financières, se révèlent souvent fort lourdes en termes de procédure concernant la réalisation des commissions rogatoires et également en raison des éventuelles différences législatives. Dès lors, outre un engagement mutuel, une bonne connaissance des partenaires, de leur fonctionnement et de leurs méthodes de travail ainsi que de leur cadre juridique sont primordiaux pour mener ces enquêtes à bien.

En ce qui concerne les enquêtes relatives à des fraudes communautaires, une bonne collaboration, rapide et efficace, avec l'Office Européen Anti-Fraudes (OLAF) est très importante. Plus précisément, cet Office réalise des enquêtes administratives externes (relatives à des infractions réalisées par des opérateurs économiques) et internes (relatives à des infractions réalisées par les fonctionnaires et les agents des Communautés). Celles-ci peuvent ensuite donner lieu, entre autres, à une enquête judiciaire des services de police belges (et en particulier de l'OCRC).

La collaboration entre l'OLAF et les autorités belges est organisée par la circulaire COL 9/2003 du Collège des Procureurs généraux.

*« L'OLAF peut transmettre aux autorités compétentes des Etats membres concernés des informations obtenues au cours d'enquêtes externes.*

*L'OLAF doit transmettre aux autorités judiciaires de l'Etat membre concerné les informations obtenues par l'Office lors d'enquêtes internes sur des faits susceptibles de poursuites pénales.*

*[...]*

*Les autorités compétentes veillent, en conformité avec leurs dispositions nationales, à prêter leur concours aux agents de l'OLAF dans l'accomplissement de leur mission.*

*L'OLAF est tenu d'apporter son concours en vue d'organiser avec les Etats Membres une collaboration étroite et régulière afin de coordonner leur action visant à protéger contre la fraude les intérêts financiers de la Communauté européenne. »*

Ainsi, dans la plupart des cas, les dossiers de fraude européenne confiés à l'OCRC font suite à une enquête administrative réalisée par l'OLAF. Notons qu'un accord a été conclu entre notre service, le Parquet fédéral et l'OLAF, en vertu duquel les dossiers confiés à l'OCRC à la demande de l'OLAF sont évalués et traités en priorité.

Notons enfin que l'OLAF recrute la plupart de ses membres au sein des services d'enquête des Etats membres, dont l'OCRC, ce qui facilite les contacts entre les services.

## **6- LES INFRACTIONS RENCONTREES**

Les infractions susceptibles de porter préjudice aux intérêts financiers de la Communauté européenne peuvent être réparties en deux catégories : les fraudes aux recettes et celles aux dépenses.

Les fraudes aux recettes (dont les fraudes douanières et les fraudes à la TVA) ne concernent pas directement l'OCRC, mais bien davantage un autre service de la Direction Criminalité économique et financière : l'Office central pour la lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO). L'OCRC est en effet davantage confronté aux fraudes appartenant à la seconde catégorie. Ainsi, parmi les dossiers de fraudes communautaires dont s'est occupé l'OCRC, on retrouve des infractions commises dans le cadre de procédures de marchés publics (par exemple, dans les secteurs de l'immobilier,

de la construction, etc.) ou dans le cadre de procédures d'octroi de subsides (par exemple, dans le secteur agro-alimentaire).

Les infractions pénales rencontrées sont dès lors multiples : corruption, faux en écriture et usage (surfacturation, documents anti-datés, etc.), détournement d'argent, blanchiment d'argent, abus de personnes morales, violation de secret professionnel, etc.

## **7- LES MOYENS CONSACRES**

Comme cela a déjà été signalé, l'OCRC s'est engagé à évaluer et traiter en priorité les dossiers provenant de l'OLAF. Cela permet ainsi souvent de réduire le délai d'attente entre le moment où le dossier est communiqué à notre service et l'ouverture effective de l'éventuelle enquête.

Suite à une réorganisation interne de l'OCRC survenue au 1<sup>er</sup> janvier 2007, il a été projeté de mettre en place au sein de chacune des deux sections une équipe d'enquêteurs s'occupant expressément des dossiers internationaux. Ce projet est actuellement à l'étude et la décision d'aboutissement ou, au contraire, de non aboutissement de ce projet n'a pas encore été prise. En effet, l'aboutissement d'un tel projet ne présente pas que des avantages, notamment en raison du fait que certains dossiers peuvent nécessiter un tel niveau de connaissances dans le secteur concerné (automobile, construction, technologie, etc.) qu'il pourrait être préférable de conserver l'opportunité de confier l'enquête à des enquêteurs possédant des connaissances pointues dans le secteur visé.

Notons toutefois que, dans la pratique, lorsque aucune connaissance technique particulière n'est requise, ce sont souvent les mêmes enquêteurs qui s'occupent des enquêtes internationales, cela pour diverses raisons (maîtrise de l'anglais ou d'une autre langue concernée, meilleure connaissance des procédures, enquêtes similaires précédemment menées avec succès, etc.).

Concernant la formation du personnel, outre le cursus propre à chaque enquêteur (ingénieur, architecte, expert automobile, juriste, etc.), il existe un ensemble de modules de formation en matière de Recherche financière spécialisée (dont les fraudes aux marchés publics et celles aux subsides européens) dispensés au sein de l'Ecole Nationale de Recherche de la Police fédérale au profit des enquêteurs judiciaires. Par ailleurs, d'autres formations (par exemple, concernant les procédures de marchés publics) peuvent être suivies au sein de l'Institut de Formation de l'Administration.

En outre, comme cela a déjà été brièvement abordé, l'OCRC est susceptible de fournir une aide ou une assistance (dans le cadre ou non d'un protocole de collaboration) au profit de partenaires étrangers et plus particulièrement européens, tant au niveau opérationnel (volet répressif : avis technique, CRI, etc.) qu'au niveau conceptuel (volet préventif : formation anti-corruption, etc.). Notons en outre que l'inverse est également vrai.

Autre outil de lutte contre la criminalité financière dans son ensemble, l'OCRC reçoit ponctuellement des informations de la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), laquelle examine les transactions bancaires effectuées au-delà d'un certain montant. Par ce fait, elle est susceptible de détecter et par conséquent, de signaler aux autorités policières et judiciaires compétentes toutes transactions bancaires suspectes. Cela peut ainsi parfois donner lieu à la mise au jour de diverses fraudes et permettre leur répression.

Enfin, d'un point de vue purement législatif, notons également la signature et la ratification par la Belgique de diverses conventions internationales :

- la Convention pénale sur la corruption (Conseil de l'Europe, 27 janvier 1999) ;
- la Convention civile sur la corruption (Conseil de l'Europe, 4 novembre 1999) ;
- la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (O.C.D.E., 17 décembre 1997) ;
- la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne (Conseil de l'Union européenne, 26 mai 1997) ;
- la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Conseil de l'Union européenne, 26 juillet 1995) ;
- etc.

En ce qui concerne la Convention contre la corruption (O.N.U., 31 octobre 2003), celle-ci a été ratifiée par les différentes entités fédérées qui composent la Belgique (à savoir la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Vlaamse Gemeenschap).

## **8- LES PROBLEMES RENCONTRES**

Dans le cas de dossiers de fraudes communautaires, les principaux problèmes rencontrés résultent de la complexité et des délais plus importants caractérisant les enquêtes transfrontalières (réalisation de CRI, traduction des documents, alourdissement des procédures, etc.). Ainsi, dans le déroulement de leur enquête, les enquêteurs sont continuellement confrontés à la crainte de voir cette dernière frappée de « dépassement du délai raisonnable ». En effet, ces dernières années, plusieurs procès se sont soldés par une telle décision, bien que l'enquête minutieuse ait mis au jour les preuves des infractions poursuivies. Cela peut évidemment nuire fortement à la motivation des enquêteurs.

Egalement, des problèmes peuvent être posés par le chiffre noir (ç-à-d. la proportion de faits criminels inconnus des autorités) qui est particulièrement élevé en ce qui concerne les infractions qui nous intéressent ici. En effet, les services chargés de la lutte contre celles-ci sont dès lors continuellement exposés à une augmentation aussi forte que soudaine de leur charge de travail. En Belgique, cette situation (a priori hypothétique) a été rencontrée à la fin de l'année 2005 et au début de l'année 2006 suite à la détection de multiples infractions qui ont donné lieu à l'ouverture d'un très grand nombre de dossiers (dits politico-financiers en raison de l'implication de nombreux personnages politiques de tous bords). Ainsi, depuis ce moment-là, le service central (OCRC) ainsi que certains services arrondissementaux sont débordés, certains dossiers devant alors être délocalisés voire même interrompus momentanément ou placés en attente, faute d'enquêteurs en suffisance.

Un autre problème peut être rencontré lorsque les auteurs ont fait appel à des comptes bancaires ou des sociétés situés dans des paradis fiscaux ou tout au moins dans des Etats présentant une certaine opacité bancaire, lesquels peuvent se montrer très réticents lorsque nos services requièrent leur collaboration.

Au niveau de la formation, il est important de veiller à la mise à jour continue des connaissances des enquêteurs ainsi qu'à l'engagement en priorité d'enquêteurs possédant déjà un cursus en matière économique et financière. En outre, vu la moyenne d'âge relativement élevée au niveau de l'OCRC, il est urgent d'engager un grand nombre de nouvelles recrues afin qu'elles puissent encore bénéficier de la longue expérience et du savoir-faire des anciens membres du Comité Supérieur de Contrôle qui ne se trouvent plus que pour quelques années au sein de notre service.

## **9- LES SOLUTIONS ENVISAGEES**

Afin notamment de faciliter l'échange de documents et d'informations et de fluidifier la relation avec les services étrangers, la Police fédérale belge a installé des Officiers de liaison auprès de ceux-ci. Ces OL ont déjà démontré leur utilité à maintes reprises.

Par ailleurs, les membres de l'OCRC participent à des projets de formation au sein de ces services étrangers (notamment au sein des nouveaux pays adhérant à l'Union européenne) dans le but de développer et de renforcer leurs stratégies et techniques anti-corruption. Cela permet également à l'OCRC de nouer des liens directs avec ses partenaires étrangers. Parallèlement, l'OCRC entretient des contacts réguliers avec l'OLAF, cela afin de permettre une collaboration optimale le moment venu.

Pour remédier à la problématique posée par la longueur de certaines enquêtes et le risque de dépassement du délai raisonnable, le Ministre de la Justice actuel souhaite développer une procédure de gestion de ces dossiers, conjointes entre les services de Police et la magistrature, afin de mieux cibler les actes d'enquête à effectuer et ainsi, à limiter l'investissement propre à chaque dossier et à s'attaquer à un plus grand nombre d'entre eux en même temps.

En ce qui concerne l'effectif du service, depuis quelques années, des efforts conséquents ont été effectués afin de combler l'effectif théorique maximal (64 membres). Ainsi, plusieurs enquêteurs, dont certains inspecteurs principaux spécialisés en comptabilité sont arrivés au sein de l'OCRC. Ils travaillent dès lors de paire avec des enquêteurs aguerris.