

Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

19 JULI 1993

WETSVOORSTEL

**tot invoering van de strafrechtelijke
aansprakelijkheid van rechtspersonen
en van enkele specifieke sancties**

(Ingediend door de heer Landuyt)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Aanleiding tot het indienen van dit voorstel zijn de recente vonnissen en arresten waarbij de personen die verdacht werden van het plegen van milieumisdrijven, vrijgesproken werden omwille van een niet bewezen schuld. Wanneer de feiten gepleegd zijn in het kader van een rechtspersoon rijzen immers belangrijke bewijsproblemen inzake de persoonlijke verantwoordelijkheid van de natuurlijke personen. Hieruit blijkt onmiskenbaar dat de algemene bepalingen van het nationale strafrecht ontoereikend zijn.

De gewesten, die bevoegd zijn voor belangrijke delen van de normstelling inzake leefmilieu, kunnen geen nieuwe vormen van strafrechtelijke aansprakelijkheid en specifieke sancties invoeren. Ingevolge artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het hen immers niet toegestaan af te wijken van de bepalingen van boek I van het Strafwetboek.

Boek I van het Strafwetboek voorziet niet in de bestrafing van rechtspersonen, en evenmin in andere straffen dan de gevangenisstraf of de geldboete in correctionele zaken of politiezaken. Om die reden vernietigde het Arbitragehof bepalingen in Vlaamse

Chambre des Représentants
de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

19 JUILLET 1993

PROPOSITION DE LOI

**instituant la responsabilité pénale
des personnes morales ainsi que
certaines sanctions spécifiques**

(Déposée par M. Landuyt)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Si nous avons déposé la présente proposition de loi, c'est en raison des récents jugements et arrêts par lesquels les personnes qui avaient été inculpées de crimes contre l'environnement ont été acquittées parce que leur culpabilité n'avait pu être établie. Lorsque les faits sont commis dans le cadre d'une personne morale, il est en effet très difficile de prouver que la responsabilité personnelle des personnes physiques est engagée. Cela montre indéniablement que les dispositions générales du droit pénal national sont insuffisantes.

Les régions, qui sont compétentes dans une large mesure pour fixer des normes en matière d'environnement, ne peuvent instituer de nouvelles formes de responsabilité pénale ni instaurer de sanctions spécifiques. L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 leur interdit en effet de déroger aux dispositions du livre I^{er} du Code pénal.

Or, le livre I^{er} ne sanctionne pas les personnes morales et ne prévoit pas non plus de peines autres que l'emprisonnement ou l'amende en matière correctionnelle ou de police. Aussi la Cour d'arbitrage a-t-elle annulé des dispositions des décrets flamands et

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

en Waalse decreten die strafsancties instelden die niet in het eerste boek van het Strafwetboek voorkomen.

In dit voorstel wordt ook rekening gehouden met de opmerkingen die de Raad van State formuleerde in zijn advies bij het wetsvoorstel betreffende de beteugeling van milieucriminaliteit (*Gedr. St., Kamer, 1991-1992, n° 289/2*) dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wilde invoeren in enkele bijzondere wetten. De Raad van State concludeerde dat, wil de nationale wetgever aan de gewesten de mogelijkheid bieden om rechtspersonen rechtstreeks te straffen, de enige mogelijkheid is om boek I van het Strafwetboek in die zin te wijzigen. De voorgestelde aanvulling van boek I van het Strafwetboek behelst twee aspecten.

1. Ten eerste worden de vervolging en bestrafting vereenvoudigd van inbreuken die gepleegd worden in het kader van de activiteit van een rechtspersoon. Thans is het immers zeer moeilijk om de verantwoordelijke natuurlijke persoon aan te duiden. Bovendien bestaan in de rechtspraak en de rechtsleer allerlei tegenstrijdige opvattingen hierover. Slechts één oplossing kan volledige duidelijkheid brengen en de straffeloosheid van de daders uitschakelen : de rechtspersoon moet zelf kunnen aangesproken worden. Daarom wordt voorgesteld om een nieuw artikel 5 in te voegen in het Strafwetboek, waardoor de mogelijkheid ontstaat om ook rechtspersonen strafbaar te stellen in bijzondere wetten en decreten. Voor de tekst van het artikel en de toelichting werd gesteund op het verslag van de interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest onder voorzitterschap van professor Bocken, meer bepaald artikel 19 van deel I, boek III, titel III, strafsancties, van het voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne.

Een strafbaar feit wordt geacht door een rechtspersoon te zijn gepleegd indien het feit begaan wordt ter verwezenlijking van zijn doel of ter waarneming van zijn belang en :

1° het strafbaar feit gepleegd wordt door iemand die de rechtspersoon vertegenwoordigt, of

2° het strafbaar feit bevolen, geleid of toegelaten wordt door een persoon die of een collectief orgaan dat een leidende positie in de rechtspersoon inneemt (bijvoorbeeld de raad van bestuur).

De voorgestelde strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon bestaat alleen voorzover het delict geacht wordt door de rechtspersoon te zijn gepleegd. Dat is het geval als het wordt gepleegd ter verwezenlijking van zijn doel of ter waarneming van zijn belang (om te vermijden dat men het statutaire doel zeer eng omschrijft).

Het is dus mogelijk dat bijvoorbeeld een leidinggevend persoon binnen de rechtspersoon bevoegd is om voor de rechtspersoon te handelen en ook zelf handelt. Die persoon kan bijvoorbeeld de rechtspersoon vertegenwoordigen op basis van een wettelijke of statutaire vertegenwoordiging of lastgeving. In dat

wallons qui instauraient des sanctions pénales ne figurant pas dans le livre I^e du Code pénal.

La présente proposition de loi tient également compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis concernant la proposition de loi relative à la répression de crimes contre l'environnement (*Doc. Chambre n° 289/2, 1991-1992*), qui visait à instituer la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre de certaines lois spéciales. La conclusion du Conseil d'Etat était que si le législateur national entendait offrir aux régions la possibilité de sanctionner directement des personnes morales, la seule possibilité de le faire était de modifier en ce sens le Livre I^e du Code pénal. Les dispositions que nous proposons d'ajouter au Livre I^e du Code pénal visent un double objectif.

1. Elles visent tout d'abord à simplifier la poursuite et la répression des infractions commises dans le cadre des activités d'une personne morale. Actuellement, il s'avère en effet très difficile de désigner la personne physique responsable. Les thèses défendues sur ce point par la jurisprudence et la doctrine sont en outre pour le moins diverses et contradictoires. Il n'y a qu'un seul moyen de clarifier vraiment les choses et de mettre un terme à l'impunité des coupables : il faut pouvoir poursuivre la personne morale même. Il est dès lors proposé d'insérer dans le Code pénal un article 5 (*nouveau*) permettant d'incriminer également des personnes morales dans des lois et décrets particuliers. Nous nous sommes inspirés, pour rédiger le texte de l'article proposé, sur le rapport de la commission interuniversitaire de révision du droit de l'environnement en Région flamande, présidée par le professeur Bocken, et en particulier sur l'article 19 de la I^e partie du Livre III du titre III (Sanctions pénales) de l'avant-projet de décret-cadre relatif à la protection de l'environnement.

Une infraction est réputée avoir été commise par une personne morale lorsqu'elle a été commise en vue de réaliser son objet ou de défendre ses intérêts et :

1° qu'elle a été commise par une personne qui représente la personne morale ou

2° qu'elle a été ordonnée, dirigée ou autorisée par une personne ou un organe collectif exerçant une fonction dirigeante au sein de la personne morale (par exemple, le conseil d'administration).

Il n'y a responsabilité pénale dans le chef de la personne morale que si l'infraction est réputée avoir été commise par la personne morale. On considère qu'il en est ainsi lorsque l'infraction est commise en vue de réaliser son objet ou de défendre ses intérêts (afin d'éviter que l'on définisse son objet de manière très restrictive).

Il est donc possible qu'une personne exerçant par exemple une fonction dirigeante au sein de la personne morale soit habilitée à agir au nom de celle-ci et agisse également de sa propre initiative. Cette personne peut par exemple représenter la personne morale en vertu d'une représentation légale ou statutai-

geval gelden de civielrechtelijke en vennootschapsrechtelijke beginselen van vertegenwoordiging en kan de handeling aan de rechtspersoon worden toegerekend. Het hoeft overigens niet om een leidinggevende persoon te gaan : het is evenzeer mogelijk dat een ondergeschikte de handeling stelt, maar daartoe statutair of als lasthebber bevoegd is.

Het is ook mogelijk dat een ondergeschikte persoon de handeling stelde alhoewel hij formeel niet bevoegd was. Die handeling kan toch aan de rechtspersoon worden toegerekend indien dit feit werd bevolen, geleid of toegelaten door een persoon die of een orgaan dat een leidende positie in de rechtspersoon inneemt. Wie leidinggevend is, is een feitelijk gegeven dat de feitenrechter zal beoordelen. Het toelaten van het strafbare feit kan al een louter passieve houding zijn van de leidinggever, die er bijvoorbeeld van op de hoogte is dat zijn ondergeschikte een strafbare gedraging stelt en dat gedoogt door niet in te grijpen. Minstens is dan wel vereist dat de leidinggever weet dat de ondergeschikte de handeling stelde.

Op grond van die omschrijving is de rechtspersoon alleen niet aansprakelijk indien een ondergeschikte die niet bevoegd is de rechtspersoon te vertegenwoorden, een handeling stelt die niet wordt bevolen, geleid of toegelaten door iemand die een leidende positie in de rechtspersoon inneemt. De onvoorzichtige ondergeschikte zou eventueel wel persoonlijk kunnen worden gestraft.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 5 maakt duidelijk dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon kan worden gecumuleerd met de gewone aansprakelijkheid van de natuurlijke personen, zoals die in het klassieke strafrecht bestaat. Dit betekent dat indien aan enig natuurlijke persoon in het kader van een bedrijfsmatig gepleegd delict een verwijt kan worden gemaakt en indien dit delict hem kan worden toegerekend, bijvoorbeeld op grond van de regels inzake de deelname, die persoon strafrechtelijk aansprakelijk is en kan worden vervolgd. Daarnaast zijn ook de leidinggevende personen strafrechtelijk aansprakelijk wanneer zij de rechtspersoon vertegenwoordigen bij het plegen van het strafbare feit en zij die het strafbare feit bevolen, geleid of toegelaten hebben.

Men kan ook verkiezen alleen de rechtspersoon te vervolgen (ook al zijn de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de natuurlijke personen eveneens vervuld), of alleen de natuurlijke personen te vervolgen. Een dergelijke selectievrijheid is een logisch uitvloeisel van het opportunitéitsbeginsel.

De vennootschap kan zich overeenkomstig de tweede paragraaf van artikel 185 van het Wetboek van strafvordering laten vertegenwoordigen door een advocaat, aangezien voor misdrijven gepleegd door rechtspersonen geen hoofdgevangenisstraf kan opgelegd worden.

2. Een tweede vernieuwing is de invoering van bijzondere straffen voor rechtspersonen ter vervan-

re ou en vertu d'un mandat. Les principes établis par le droit civil et le droit des sociétés en matière de représentation s'appliquent en l'occurrence et l'acte peut être imputé à la personne morale. Il ne doit d'ailleurs pas nécessairement s'agir d'un dirigeant. L'acte peut très bien avoir été commis par un subalterne, qui était habilité à l'accomplir en vertu des statuts ou d'un mandat.

Il se peut également qu'un subordonné ait posé l'acte, bien qu'il ne fût formellement pas compétent. Cet acte peut néanmoins être imputé à la personne morale s'il a été ordonné, dirigé ou autorisé par une personne ou un organe occupant une fonction dirigeante au sein de la personne morale. Le fait de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par fonction dirigeante est une donnée factuelle qu'appreciera le juge du fond. Il faut considérer qu'en adoptant une attitude passive, c'est-à-dire en s'abstenant d'intervenir alors qu'il sait par exemple que son subordonné commet un acte punissable, le dirigeant donne en fait son consentement. Mais il faut bien entendu que le dirigeant sache que son subordonné a posé l'acte en question.

Conformément à ces considérations, la personne morale n'est dégagée de sa responsabilité que si un subordonné non habilité à la représenter, pose un acte qui n'est pas commandé, dirigé ou autorisé par une personne occupant une fonction dirigeante. Le subordonné imprudent pourrait éventuellement être puni à titre personnel.

Le deuxième alinéa de l'article 5 proposé précise que la responsabilité pénale de la personne morale peut s'ajouter à la responsabilité ordinaire des personnes physiques, telle qu'elle est prévue dans le droit pénal classique. Cela signifie que si un reproche peut être formulé à l'encontre d'une personne physique à propos d'un délit commis dans le cadre de l'entreprise et si ce délit peut lui être imputé, par exemple sur la base des règles en matière de participation, cette personne physique est pénalement responsable et peut être poursuivie. Les dirigeants sont également pénalement responsables s'ils représentaient la personne morale au moment où le fait punissable a été commis et s'ils ont commandé, dirigé ou autorisé le fait punissable.

On pourrait aussi choisir de ne poursuivre que la personne morale (même si les conditions sont également remplies pour déclarer les personnes physiques responsables) ou de ne poursuivre que les personnes physiques. Une telle liberté de choix est le corollaire logique du principe d'opportunité.

Conformément au deuxième paragraphe de l'article 185 du Code d'instruction criminelle, la société peut se faire représenter par un avocat, étant donné que les infractions commises par des personnes morales n'entraînent pas la peine d'emprisonnement à titre principal.

2. Une deuxième nouveauté est l'instauration de peines particulières pour les personnes morales en

ging van de gevangenisstraf. Enkele van die strafmaatregelen werden reeds opgenomen in verschillende decreten van het Vlaamse en het Waalse Gewest, maar het Arbitragehof vernietigde ze telkens omdat ze niet voorkwamen in het eerste boek van het Strafwetboek. Vaak zijn die sancties beter aangepast aan de noden van een efficiënte bestrafing in sommige sectoren, zoals het milieubeleid of de bestrijding van financiële criminaliteit (witwassen, ...).

Die sancties kunnen in de praktijk een veel sterker preventief effect hebben dan de hoofdsanctie (gevangenis, boete). Zo zal bijvoorbeeld de publikatie van een veroordelend vonnis in de landelijke dagbladen een potentiële overtredener meer afschrikken dan een lage geldboete.

Een tweede reden waarom zulke sancties noodzakelijk zijn, is dat de klassieke hoofdstraffen niet gericht zijn op het herstellen of beëindigen van de feitelijkheid, zoals een verontreiniging.

Door de publikatie van het vonnis (2°) wordt het bedrijf in zijn « corporate image » geraakt. Het verbod een beroepsactiviteit nog uit te oefenen (3°) is in België reeds in de economische wetgeving bekend (koninklijk besluit n° 22 van 24 oktober 1934 waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerden verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen ...). Vooral wanneer inbreuken systematisch worden gepleegd kan die sanctie nodig zijn.

Ook de ontzetting uit sommige rechten als bijkomende straf bij zwaardere delicten of recidive kan worden ingevoerd.

Het herstel in natura van de plaatsen (4°) en de verwijdering van zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken (5°) hebben tot doel de schadelijke gevolgen die een strafbaar feit heeft teweeg gebracht weg te nemen. De veroordeling strekt ertoe de kosten die nodig zijn om die werken uit te voeren te doen betalen. Om de naleving van die specifieke vervangende sancties af te dwingen kan de strafrechter een dwangsom opleggen.

Naast de bestaande bijzondere verbeurdverklaring van artikel 42 van het Strafwetboek voert dit voorstel ook de maatregel van onttrekking aan het verkeer (6°) in.

Verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer hebben een verschillend doel : verbeurdverklaring is een straf die in beginsel alleen de dader treft. Onttrekking aan het verkeer beoogt voorwerpen, die ook aan een derde kunnen toebehoren, om veiligheidsredenen uit het maatschappelijk verkeer te nemen.

De derde te goeder trouw wiens voorwerpen worden onttrokken aan het verkeer moet een billijke vergoeding kunnen krijgen voor zijn schade (7°). Dat is niet automatisch het geval omdat de rechter vanzelfsprekend rekening dient te houden met de specifieke omstandigheden van het geval. De rechter be-

remplacement de l'emprisonnement. Certaines de ces mesures pénales ont déjà été prévues dans différents décrets des Régions wallonne et flamande, mais la Cour d'arbitrage les a systématiquement annulées parce qu'elles ne figuraient pas dans le Livre I^{er} du Code pénal. Ces sanctions sont généralement mieux adaptées à la nécessité d'une répression efficace dans certains secteurs, tels que celui de la politique de l'environnement ou celui de la lutte contre la criminalité financière (blanchiment, ...).

En outre, ces sanctions peuvent avoir, dans la pratique, un effet préventif beaucoup plus important que la sanction principale (emprisonnement, amende). Ainsi, la publication d'un jugement portant condamnation dans les journaux nationaux aura un effet dissuasif plus important sur le contrevenant potentiel qu'une amende minime.

Une deuxième raison pour laquelle de telles sanctions sont nécessaires, est que les peines principales classiques n'ont pas pour finalité la réparation ou la cessation du fait (la pollution, par exemple).

La publication du jugement (2°) touche l'image de marque de l'entreprise. L'interdiction de continuer à exercer une activité professionnelle (3°) est déjà prévue dans notre législation économique (arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 portant interdiction à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités ...). Une telle sanction peut s'avérer nécessaire, en particulier lorsque les infractions sont commises de façon systématique.

La déchéance de certains droits peut également être instaurée à titre de peine accessoire en cas de délit grave ou de récidive.

La remise en l'état des lieux (4°) et l'enlèvement des choses constituant le corps du délit (5°) visent à supprimer les effets néfastes du fait punissable. La condamnation vise à imposer le paiement des frais nécessaires à l'exécution des travaux. Le juge répressif peut imposer une astreinte afin d'assurer le respect du jugement prononçant les peines de substitution spécifiques.

La présente proposition vise également à instaurer, en plus de la confiscation spéciale prévue par l'article 42 du Code pénal, l'obligation d'éliminer certains biens meubles (6°).

La confiscation et l'élimination sont deux mesures dont l'objectif est différent. Si la confiscation est une sanction qui, en principe, ne frappe que l'auteur de l'infraction, l'élimination consiste à retirer du milieu social pour des raisons de sécurité, des biens pouvant également appartenir à d'autres personnes.

Le tiers de bonne foi dont des biens ont été éliminés doit pouvoir obtenir une indemnisation équitable du préjudice qu'il a subi (7°). Cette indemnisation ne sera toutefois pas automatique, parce que le juge devra tenir compte pour chaque cas des circonstances spécifiques. Le juge fixe le montant de l'indemni-

paalt het bedrag van de tegemoetkoming en aan wie ze moet worden uitbetaald. Het bedrag komt ten laste van de staat.

Bovendien moeten in sommige sectoren de bestaande geldboetes verwaard worden. De strafmaat moet aangepast zijn aan de economische realiteit, zowel in de wet als in de rechterlijke beslissing. Naar het voorbeeld van de Europese concurrentiewetgeving zouden voor de ondernemingen maximale straffen kunnen opgelegd worden die 10 % bedragen van het zakencijfer dat in de loop van activiteit werd gerealiseerd. Overeenkomstig artikel 38 van het Strafwetboek kan in bijzondere strafwetten of -decreten zo'n bepaling worden ingevoerd voor misdaden of wanbedrijven.

R. LANDUYT

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 5 van het eerste boek van het Strafwetboek, opgeheven door de wet van 28 juli 1934, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

« Art. 5. De rechtspersoon is strafrechtelijk aansprakelijk en kan voor de strafrechtsbank worden gedagvaard voor alle feiten die de wet strafbaar stelt, en die geacht worden door de rechtspersoon te zijn gepleegd.

De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon geldt onverminderd de strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen. »

Art. 2

Aan artikel 7 van het Strafwetboek wordt een tweede paragraaf toegevoegd die luidt als volgt :

« § 2. In geval van veroordeling van een rechtspersoon in correctionele zaken en in politiezaken kunnen de volgende straffen van toepassing zijn :

1° geldboete;

2° de bekendmaking van het dictum en de motivering van het veroordelend vonnis op kosten van de rechtspersoon;

3° het tijdelijk of definitief verbod om een activiteit voort te zetten die verband houdt met het misdrijf;

4° de betaling van de kosten om de beschadigde plaatsen in de vroegere toestand te herstellen, met de mogelijkheid een dwangsom op te leggen;

5° de betaling van de kosten om de zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, naar behoren te verwijderen, met de mogelijkheid een dwangsom op te leggen;

té et en désigne le bénéficiaire. Le montant versé est à la charge de l'Etat.

Dans certains secteurs, il faudra en outre augmenter le montant des amendes existantes. Le taux de la peine doit être adapté à la réalité économique, tant au niveau de la loi qui le fixe que dans le chef du juge qui l'applique. Comme c'est le cas dans le cadre de la législation européenne relative à la concurrence, le maximum des amendes encourues par les entreprises pourrait atteindre 10 % du chiffre d'affaires réalisé en cours d'activité. Une telle disposition pourrait être insérée dans des lois ou des décrets pénaux particuliers conformément à l'article 38 du Code pénal.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 5 du livre I^{er} du Code pénal, abrogé par la loi du 28 juillet 1934, est rétabli dans la rédaction suivante :

« Art. 5. — La personne morale est pénalement responsable et peut être citée devant une juridiction répressive pour tous les faits que la loi érige en infraction et qui sont censés avoir été commis par la personne morale.

La responsabilité pénale de la personne morale s'applique sans préjudice de la responsabilité pénale de personnes physiques. »

Art. 2

A l'article 7 du Code pénal, il est ajouté un deuxième paragraphe, libellé comme suit :

« § 2. En cas de condamnation d'une personne morale en matière correctionnelle et de police, les peines suivantes peuvent s'appliquer :

1° l'amende;

2° la publication, aux frais de la personne morale, du dispositif et de la motivation du jugement de condamnation;

3° l'interdiction temporaire ou définitive de poursuivre une activité qui a un rapport avec l'infraction;

4° le paiement des frais nécessaires pour rétablir les lieux détériorés dans leur état antérieur, avec possibilité d'astreinte;

5° le paiement des frais nécessaires pour enlever comme il se doit les choses formant l'objet de l'infraction, avec possibilité d'astreinte;

6° de onttrekking aan het verkeer van roerende goederen waarvan het ongecontroleerd bezit een algemeen gevaar oplevert of in strijd is met de wet, of van roerende goederen die kunnen dienen tot het begaan of de voorbereiding van soortgelijke misdrijven, alsook de monsters die werden genomen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de wet;

7° de betaling van een geldelijke tegemoetkomming aan een derde wiens roerende goederen aan het verkeer werden onttrokken. »

30 juni 1993.

R. LANDUYT

6° l'élimination des biens meubles dont la possession non contrôlée constitue un danger général ou est contraire à la loi, ou des biens meubles pouvant servir à commettre ou à préparer de semblables infractions, ainsi que des échantillons prélevés afin de s'assurer du respect de la loi;

7° le paiement d'une indemnité pécuniaire au tiers dont les biens meubles ont été éliminés. »

30 juin 1993.