

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 septembre 2021

PROPOSITION DE LOI

**instaurant un devoir de vigilance et
un devoir de responsabilité
à charge des entreprises
tout au long de leurs chaînes de valeur**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69.788/2/V DU 13 SEPTEMBRE 2021**

Voir:

Doc 55 **1903/001**:

001: Proposition de loi de M. Lacroix, Mme Reynaert et
M. Ben Achour.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 september 2021

WETSVOORSTEL

**houdende de instelling
van een zorg- en verantwoordingsplicht
voor de ondernemingen,
over hun hele waardeketen heen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69.788/2/V VAN 13 SEPTEMBER 2021**

Zie:

Doc 55 **1903/001**:

001: Wetsvoorstel van de heer Lacroix, mevrouw Reynaert en
de heer Ben Achour.

05296

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurd papier)

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69.788/2/V DU 13 SEPTEMBRE 2021

Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours sur une proposition de loi 'instaurant un devoir de vigilance et un devoir de responsabilité à charge des entreprises tout au long de leurs chaînes de valeur', déposée par M. Christophe LACROIX, Mme Vicky REYNAERT et M. Malik BEN ACHOUR (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1903/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacances les 8 et 13 septembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 septembre 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. S'appuyant sur un Mémoire établi par des organisations de la société civile¹ et s'inspirant de la loi française n° 2017-399 du 27 mars 2017 'relative au devoir de vigilance

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

¹ Mémoire, "Fondements essentiels pour une loi belge sur le devoir de vigilance", octobre 2020, notamment disponible sur le site du CNCD, www.cncd.be/Devoir-de-vigilance-des#:~:text=Devoir%20de%20vigilance%20des%20entreprises%20%3A%20la%20soci%C3%A9t%C3%A9%20civile%20belge%20publie%20son%20m%C3%A9morandum,-1er%20d%C3%A9cembre%202020&text=Les%20entreprises%20doivent%20respecter%20les,du%20travail%20et%20l%27environnement.&text=Cependant%2C%20les%20entreprises%20agissent%20trop,compte%20que%20leurs%20int%C3%A9r%C3%AAts%20propres.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69.788/2/V VAN 13 SEPTEMBER 2021

Op 2 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen', ingediend door de heer Christophe LACROIX, mevrouw Vicky REYNAERT en de heer Malik BEN ACHOUR (*Parl.St.*, Kamer, 2020-2021, nr. 55-1903/1).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 8 en 13 september 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, greffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 september 2021.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Steunend op een memorandum dat door middenveldorganisaties opgesteld is¹ en naar het voorbeeld van de Franse wet nr. 2017-399 van 27 maart 2017 'relative au devoir de

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Memorandum, "Essentiële bouwstenen voor een Belgische zorgplichtwet", oktober 2020, met name beschikbaar op de website van het NCOS/CNCD, https://www.cncd.be/IMG/pdf/nlfr_memorandum_zorgplicht_final-27-11-2020.pdf.

des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre², la proposition de loi à l'examen tend essentiellement à imposer aux entreprises établies ou actives en Belgique un "devoir de vigilance".

Le cadre général de ce "devoir de vigilance" est fixé par l'article III.96 proposé du Code de droit économique (article 5 de la proposition), rédigé comme suit:

"Art. III.96. Dans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles des entités situées dans sa chaîne de valeur, toute entreprise a:

1° l'obligation de respecter:

- a) les droits de l'homme;
- b) les droits du travail;
- c) l'environnement;

2° l'obligation, proportionnellement aux pouvoirs et aux moyens dont elle dispose, de se doter de mécanismes permettant continuellement, d'identifier, de prévenir, d'atténuer, d'arrêter:

a) les dommages ou les risques avérés de dommages sanitaires ou environnementaux et d'y remédier;

b) les violations ou les risques avérés de violations des droits humains et des droits du travail et d'y remédier".

Les entreprises concernées sont tenues d'établir et de mettre en œuvre à cet effet un "plan de vigilance" (article III.98 proposé du Code de droit économique, article 8 de la proposition).

L'article III.100 proposé (article 11 de la proposition de loi) habilite le Roi à déterminer les obligations qui s'imposent aux petites et moyennes entreprises non concernées par les obligations énoncées par l'article III.98, pour rendre compte publiquement des mécanismes de vigilance qu'elles mettent en œuvre aux fins de se conformer à leur obligation de vigilance.

Afin d'assurer l'effectivité de ces dispositifs, la proposition envisage un régime de contrôle de ces dispositifs, ayant pour objet des mesures de surveillance, des sanctions, un règlement extrajudiciaire des plaintes liées aux manquements et une action en cessation (dispositions du Code de droit économique proposées par le chapitre 3, section 5, de la proposition).

Le chapitre 4 de la proposition élabore au sein du Code de droit économique un "devoir de responsabilité" à la charge des entreprises concernées, lié à leur "devoir de vigilance".

² www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034290626/. Sur la portée de cette loi, voir sur le site du Conseil constitutionnel français le commentaire de la décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017 du Conseil constitutionnel, www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017750dc/2017750dc_ccc.pdf.

vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre²,² strekt voorliggend wetsvoorstel er in hoofdzaak toe aan alle ondernemingen die in België gevestigd zijn of daar actief zijn een "zorgplicht" op te leggen.

Het algemeen kader van die "zorgplicht" wordt bepaald bij het voorgestelde artikel III.96 van het Wetboek van economisch recht (artikel 5 van het voorstel), dat als volgt luidt:

"Art. III.96. In het kader van haar eigen activiteiten, die van haar dochterondernemingen of van de entiteiten in haar waardeketen heeft elke onderneming:

1° de verplichting het volgende in acht te nemen:

- a) de mensenrechten;
- b) de arbeidsrechten;
- c) het milieu;

2° de verplichting zich in verhouding tot de macht en tot de middelen waarover zij beschikt, toe te rusten met mechanismen waarmee onafgebroken het volgende kan worden opgespoord, voorkomen, beperkt, tot staan gebracht en verholpen:

a) gezondheids- of milieuschade of het bewezen risico daarvan;

b) schendingen van de mensenrechten en van de arbeidsrechten of het bewezen risico daarvan."

De betrokken ondernemingen dienen daartoe een "zorgplan" op te stellen en ten uitvoer te leggen (voorgesteld artikel III.98 van het Wetboek van economisch recht, artikel 8 van het voorstel).

Bij het voorgestelde artikel III.100 (artikel 11 van het wetsvoorstel) wordt de Koning ertoe gemachtigd de verplichtingen te bepalen die van toepassing zijn op de kleine en middelgrote ondernemingen waarvoor de in artikel III.98 vervatte verplichtingen niet gelden, opdat openbaar gemaakt zou worden welke zorgregelingen zij toepassen om aan hun zorgplicht te voldoen.

Om de werkzaamheid van die mechanismen te garanderen, voorziet het voorstel in een regeling voor de controle van die mechanismen, die toezichtsmaatregelen, sancties, een buitengerechtelijke regeling van de klachten in verband met inbreuken en een vordering tot staking omvat (bepalingen van het Wetboek van economisch recht voorgesteld in hoofdstuk 3, afdeling 5, van het voorstel).

In hoofdstuk 4 van het voorstel wordt in het Wetboek van economisch recht een "verantwoordingsplicht" ten laste van de betrokken ondernemingen uitgewerkt die verband houdt

² www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034290626/. Over de strekking van die wet, zie, op de website van de Franse Conseil Constitutionnel, de bespreking van beslissing nr. 2017-750 DC d.d. 23 maart 2017 van de Conseil Constitutionnel, www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017750dc/2017750dc_ccc.pdf.

Ce devoir est soumis à des procédures, organisées par la proposition, de réparation collective et de responsabilité du fait d'un manquement à l'obligation de vigilance.

Le chapitre 5, en lien avec le dispositif principal de la proposition, tend à modifier le Code de droit international privé, le Code des sociétés et des associations, la loi du 20 septembre 1948 'portant organisation de l'économie' et la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

1. Dans la version française de l'article III.96, 1°, a), proposé du Code de droit économique, il convient de remplacer les mots "droits de l'homme" par les mots "droits humains", notion définie à l'article I.5/1, 5°, proposé du même Code (article 2 de la proposition).

2. L'article III.96 proposé impose à l'entreprise diverses obligations: respect des droits de l'homme et des droits du travail, respect de "l'environnement", mise en place de mécanismes permettant d'identifier, de prévenir, d'atténuer et d'arrêter diverses catégories de dommages et de violations de droits. Il précise que ces obligations s'imposent à l'entreprise "[d]ans le cadre de ses activités, de celles de ses filiales ou de celles des entités situées dans sa chaîne de valeur".

Les obligations qu'impose l'article III.96 proposé ne concernent donc pas uniquement l'entreprise elle-même et ses filiales, mais valent également, à tout le moins indirectement, à l'égard des "entités situées dans sa chaîne de valeur", ce qui vise

"l'ensemble des entités avec lesquelles l'entreprise entretient une relation commerciale du fait que lesdites entités: a) fournissent des biens ou des services, y compris des services financiers, qui participent à l'élaboration des produits ou des services de l'entreprise, ou b) reçoivent des produits ou des services, y compris les services financiers, de l'entreprise" (article I.5/1, 4°, proposé – article 2 de la proposition).

L'article I.5/1, 5°, proposé définit les "droits humains" comme étant, notamment

"les droits universels et inaliénables établis par [...] le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'[Assemblée générale des Nations Unies] le 16 décembre 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'[Assemblée générale des Nations Unies] le 19 décembre 1966".

met hun "zorgplicht". In het kader van die plicht moeten in het voorstel voorziene procedures gevolgd worden met het oog op collectief herstel en tot vaststelling van de aansprakelijkheid ingevolge de niet-nakoming van de zorgplicht.

Hoofdstuk 5, dat verband houdt met het belangrijkste onderdeel van het voorstel, strekt tot wijziging van het Wetboek van internationaal privaatrecht, het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, de wet van 20 september 1948 'houdende organisatie van het bedrijfsleven' en de wet van 17 juni 2016 'inzake overheidsopdrachten'.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

1. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel III.96, 1°, a), van het Wetboek van economisch recht dienen de woorden "droits de l'homme" vervangen te worden door de woorden "droits humains", welk begrip gedefinieerd wordt in het voorgestelde artikel I.5/1, 5°, van hetzelfde wetboek (artikel 2 van het voorstel).

2. Bij het voorgestelde artikel III.96 worden aan de onderneming diverse verplichtingen opgelegd: inachtneming van de mensenrechten en van de arbeidsrechten, inachtneming van "het milieu", invoering van mechanismen waarmee verschillende categorieën van schade en schendingen van rechten opgespoord, voorkomen, beperkt, tot staan gebracht en verholpen kunnen worden. In dat artikel wordt gepreciseerd dat die verplichtingen voor de onderneming gelden "[i]n het kader van haar eigen activiteiten, die van haar dochterondernemingen of van de entiteiten in haar waardeketen".

De verplichtingen die bij het voorgestelde artikel III.96 opgelegd worden gelden dus niet louter voor de onderneming zelf en voor haar dochterondernemingen, maar zijn op zijn minst indirect ook van toepassing op de

"entiteiten in haar waardeketen", met welke term verwezen wordt naar "het geheel van entiteiten waarmee de onderneming een handelsrelatie onderhoudt, omdat die entiteiten: a) goederen of diensten leveren, met inbegrip van financiële diensten, die bijdragen tot de totstandkoming van de producten of diensten van de onderneming, of b) van de onderneming producten of diensten ontvangen, met inbegrip van financiële diensten" (voorgesteld artikel I.5/1, 4° – artikel 2 van het voorstel).

In het voorgestelde artikel I.5/1, 5°, worden de "mensenrechten" gedefinieerd als onder meer

"de universele en onvervreembare rechten die zijn ingesteld op grond van (...) het op 16 december 1966 door de [Algemene Vergadering van de Verenigde Naties] aangenomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het op 19 december 1966 door de [Algemene Vergadering van de Verenigde Naties] aangenomen Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten".

Les Pactes de 1966 étant des traités, ils ne sont susceptibles d'emporter des effets de droit à l'égard des personnes que pour autant que celles-ci tombent sous la juridiction d'un État qui a adhéré à ces Pactes.

La question se pose en conséquence de savoir si l'obligation faite à une entreprise établie en Belgique de veiller à ce qu'une filiale ou une entité située dans sa "chaîne de valeur" respecte les droits fondamentaux, implique pour l'entreprise la nécessité de s'assurer que ces Pactes sont respectés y compris par des entités qui sont établies et exercent exclusivement leurs activités dans un État n'ayant pas adhéré à ces Pactes.

En ce qui concerne l'obligation de respecter l'environnement, la disposition soulève une double difficulté d'application.

La première difficulté tient au fait que l'obligation est définie par rapport à une notion, "l'environnement", sans que celle-ci soit reliée à un corpus de règles juridiques. Il s'ensuit que la portée de l'obligation est indéterminable. À la lumière des développements de la proposition de loi, on doit supposer que l'intention est d'imposer le respect, non de l'environnement, mais des normes juridiques en la matière.

Ainsi comprise, la disposition soulève une seconde difficulté. En effet, elle ne permet pas de comprendre quelles sont précisément les normes environnementales à respecter. S'agit-il de celles qui s'imposent à l'entreprise comme telle? Dans ce cas, le dispositif aurait potentiellement pour conséquence d'imposer à l'entreprise de veiller au respect, par les entités relevant de sa "chaîne de valeur", de normes environnementales qui ne leur seraient pas applicables parce que ces entités sont établies et exercent exclusivement leurs activités dans un État où de telles normes ne sont pas applicables.

Compte tenu des conséquences juridiques qui s'attachent à la méconnaissance par l'entreprise des obligations imposées par l'article III.96 proposé tant sur le plan pénal - pour les difficultés que soulève le dispositif au regard du principe de légalité en matière pénale, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 14 de la proposition de loi - que sur le plan de la responsabilité civile, il convient d'apporter toute la clarté quant à la portée précise des obligations que le texte à l'examen entend imposer aux entreprises dans le cadre de leurs activités, des activités de leurs filiales et des activités des entités situées dans leur "chaîne de valeur".

Le dispositif doit être réexaminé et revu en conséquence.

Article 8

1. Au paragraphe 3, alinéa 2, 1°, les "principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme" doivent être précisément identifiés. Il est rappelé à cet égard qu'il n'est pas d'usage de faire figurer une note de bas de page dans un texte législatif et qu'en toute hypothèse

Aangezien die beide teksten van 1966 verdragen zijn, kunnen ze ten aanzien van personen alleen rechtsgevolgen hebben voor zover die personen onder de jurisdictie vallen van een staat die tot die verdragen toegetreden is.

Bijgevolg rijst de vraag of de verplichting voor een in België gevestigde onderneming om ervoor te zorgen dat een dochteronderneming van haar of een entiteit in haar "waardeketen" de grondrechten in acht te nemen, inhoudt dat de onderneming zich ervan moet vergewissen dat die verdragen nageleefd worden, ook door entiteiten die gevestigd zijn in een staat die niet tot die verdragen toegetreden is en die hun werkzaamheden uitsluitend daar uitoefenen.

Met betrekking tot de verplichting tot inachtneming van het milieu doet de bepaling twee toepassingsproblemen rijzen.

Het eerste probleem houdt verband met het feit dat de verplichting bepaald wordt ten opzichte van een begrip, "het milieu", dat niet met een geheel van rechtsregels in verband gebracht wordt. Daaruit volgt dat niet bepaald kan worden wat de reikwijdte van de verplichting is. In het licht van de toelichting bij het wetsvoorstel moet ervan uitgegaan worden dat het de bedoeling is voor te schrijven dat niet het milieu maar de rechtsnormen ter zake in acht genomen moeten worden.

Aldus opgevat doet die bepaling een tweede probleem rijzen. Op grond van die bepaling is het immers niet duidelijk welke milieunormen precies in acht genomen moeten worden. Gaat het om de normen die gelden voor de onderneming als zodanig? In dat geval zou het dispositief mogelijk tot gevolg hebben dat de onderneming ervoor moet zorgen dat door de entiteiten in haar "waardeketen" milieunormen nageleefd worden die niet op hen van toepassing zouden zijn, omdat die entiteiten gevestigd zijn en hun werkzaamheden uitsluitend uitoefenen in een staat waar dergelijke normen niet gelden.

Gelet op de juridische gevolgen die verbonden zijn aan de niet-inachtneming door de onderneming van de verplichtingen die bij het voorgestelde artikel III.96 opgelegd worden zowel op strafrechtelijk vlak - voor de problemen die het dispositief in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken doet rijzen, wordt verwezen naar de opmerking die *infra* bij artikel 14 van het wetsvoorstel gemaakt wordt - als op het vlak van de burgerlijke aansprakelijkheid, dient volledige duidelijkheid verschaft te worden over de precieze reikwijdte van de verplichtingen die bij de voorliggende tekst opgelegd worden aan de ondernemingen in het kader van hun activiteiten, de activiteiten van hun dochterondernemingen en de activiteiten van de entiteiten in hun "waardeketen".

Het dispositief moet opnieuw onderzocht en dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 8

1. In paragraaf 3, tweede lid, 1°, moeten de "richtsnoeren van de Verenigde Naties inzake ondernemingen en mensenrechten" nauwkeurig omschreven worden. In dat verband wordt erop gewezen dat het niet gebruikelijk is om in een wetgevende tekst een voetnoot op te nemen en dat de vermelding van een

la mention d'une adresse URL ne saurait suffire à indiquer la nature du document auquel il est fait référence.

S'agissant de la nécessité d'une identification précise du texte visé, la même observation vaut pour le paragraphe 3, alinéa 2, 3°, proposé, s'agissant des "principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales".

Il est loisible au législateur, compte tenu par exemple du caractère potentiellement évolutif des principes directeurs dont il est question dans la présente observation, d'habiliter le Roi à ainsi les identifier.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, 2°, il y a lieu, compte tenu de la définition donnée à la notion de "droits du travail" par l'article I.5/1, 6°, proposé du Code de droit économique (article 2 de la proposition), de remplacer le texte proposé par les mots "les droits du travail".

3. Au paragraphe 5, première phrase, proposé, il sera fait mention du paragraphe 3, où sont énoncées les modalités d'élaboration du plan de vigilance, le paragraphe 2 ayant pour objet de déterminer le contenu de ce plan.

Article 10

Ainsi que tel en est certainement l'intention, les habilitations contenues aux articles III.97, alinéa 2, (article 7 de la proposition) et III.99 proposés (article 10 de la proposition) doivent être articulés.

Il y a donc lieu d'insérer les mots "en application de l'article III.97, alinéa 2" à la fin de l'article III.99 proposé.

Article 13

L'article III.101 en projet du Code de droit économique habilite le Roi à déterminer l'organisme chargé, selon les développements de la proposition, "de veiller au respect, par les entreprises établies et actives en Belgique, de leur obligation de vigilance". Ces développements précisent que cet organisme serait une autorité administrative, probablement le SPF Économie.

Selon les développements de la proposition, cet organisme serait "compétent pour tenter l'action en cessation et peut mettre les entreprises en demeure de respecter leurs obligations".

Si l'article 17 de la proposition modifie effectivement l'article XVII.2 du Code afin de conférer au président du tribunal de l'entreprise la compétence d'ordonner la cessation des infractions en cas de méconnaissance, par une entreprise, de ses obligations de vigilance, aucune disposition de la proposition n'habilite le Roi ou une autre autorité administrative à tenter pareille action ou à mettre en demeure une entreprise. Il convient que la loi habilite explicitement ces

URL-adres hoe dan ook niet zou volstaan om aan te geven naar welk document verwezen wordt.

Met betrekking tot de noodzaak om nauwkeurig aan te geven naar welke tekst verwezen wordt, geldt dezelfde opmerking voor de voorgestelde paragraaf 3, tweede lid, 3°, wat de "OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen" betreft.

Gelet op bijvoorbeeld het mogelijk evolutieve karakter van de richtsnoeren waarvan in deze opmerking sprake is, staat het de wetgever vrij de Koning ertoe te machtigen om te bepalen om welke richtsnoeren het gaat.

2. Gelet op de definitie die van het begrip "arbeidsrechten" gegeven wordt in het voorgestelde artikel I.5/1, 6°, van het Wetboek van economisch recht (artikel 2 van het voorstel), moet in paragraaf 3, tweede lid, 2°, de voorgestelde tekst vervangen worden door de woorden "de arbeidsrechten".

3. In de voorgestelde paragraaf 5, eerste zin, moet melding gemaakt worden van paragraaf 3, waarin de nadere regels voor het uitwerken van het zorgplan vermeld worden, aangezien paragraaf 2 ertoe strekt de inhoud van dat plan te bepalen.

Artikel 10

Zoals dat ongetwijfeld de bedoeling is, moeten de machtigingen vervat in de voorgestelde artikelen III.97, tweede lid, (artikel 7 van het voorstel) en III.99 (artikel 10 van het voorstel) met elkaar in verband gebracht worden.

Achteraan in het voorgestelde artikel III.99 moeten dan ook de woorden "met toepassing van artikel III.97, tweede lid" ingevoegd worden.

Artikel 13

Bij het ontworpen artikel III.101 van het Wetboek van economisch recht wordt de Koning ertoe gemachtigd de instantie te bepalen die, volgens de toelichting bij het voorstel, belast wordt "met het toezicht op de naleving van de zorgplicht door de in België gevestigde en de in België actieve ondernemingen". In die toelichting wordt vermeld dat die instantie een administratieve overheid zou zijn, waarschijnlijk de FOD Economie.

Volgens de toelichting bij het voorstel zou die instantie "bevoegd [zijn] om de vordering tot staking in te stellen en kan [ze] de ondernemingen ertoe aanmanen hun verplichtingen na te komen".

Hoewel artikel XVII.2 van het wetboek bij artikel 17 van het voorstel daadwerkelijk aldus gewijzigd wordt dat aan de voorzitter van de ondernemingsrechtbank de bevoegdheid toegekend wordt om de staking van de inbreuken te bevelen ingeval een onderneming haar zorgplichten niet nakomt, machtigt geen enkele bepaling van het voorstel de Koning of een andere administratieve overheid om een dergelijke vordering in te stellen of om een onderneming in gebreke te stellen. De

autorités à introduire pareille action ou à procéder à une mise en demeure³.

Articles 14, 16, 17, 23, 32 et 33

Les dispositions proposées par les articles 14, 16, 17, 23, 32 et 33 de la proposition organisent des régimes de sanctions applicables aux entreprises qui contreviennent aux articles III.96 à III.98 proposés du Code de droit économique ou manquent à leurs obligations définies par ces articles III.96 à III.98.

L'article III.96 proposé (article 5 de la proposition), applicable à toutes les entreprises⁴, énonce le contenu de leur "devoir de vigilance"⁵. L'article III.98 proposé (article 8 de la proposition) soumet les entreprises définies par l'article III.97 proposé (article 7 de la proposition) à l'obligation d'"établi[r] et [de] met[tre] en œuvre de manière effective un plan de vigilance"; aux termes de l'article III.97 proposé, les entreprises ainsi concernées sont les "grandes entreprises"⁶ et les "petites et moyennes entreprises"⁷ lorsque celles-ci sont actives dans des secteurs d'activité économique ou des régions à haut risque dont la liste est établie par le Roi⁸.

Ni les dispositions proposées par les articles 14, 16, 17, 23, 32 et 33 ni aucune autre disposition n'organisent un régime de sanction du non-respect par les entreprises concernées des obligations énoncées par l'article III.100 proposé du Code de droit économique (article 11 de la proposition). Aux termes de l'article III.99 proposé (article 10 de la proposition), les entreprises ainsi concernées sont les "petites et moyennes entreprises, sauf lorsque celles-ci sont actives dans les secteurs d'activité économiques ou régions à haut risque dont la liste est dressée par le Roi"⁹.

³ Voir par exemple en ce sens l'article 113 de la loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur'.

⁴ Intitulé de la section 1^{re} du chapitre 3 proposé du livre III, titre 3, du Code de droit économique (article 4 de la proposition) et phrase liminaire de l'article III.96 proposé du même Code (article 5 de la proposition).

⁵ Intitulé du chapitre 3 proposé du livre III, titre 3, du Code de droit économique (article 3 de la proposition).

⁶ Cette notion est définie par l'article I.5/1, 2^o, proposé du Code de droit économique (article 2 de la proposition).

⁷ Cette notion est définie par l'article I.5/1, 1^o, proposé du Code de droit économique (article 2 de la proposition).

⁸ Voir aussi l'intitulé de la section 2 du chapitre 3 proposé du livre III, titre 3, du Code de droit économique (article 6 de la proposition), dans laquelle s'insère l'article III.97 proposé.

⁹ Sur l'articulation entre les articles III.97, alinéa 2, (article 7 de la proposition) et III.99 proposés (article 10 de la proposition), il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 10.

wet dient aan die overheden uitdrukkelijk de bevoegdheid toe te kennen om een dergelijke vordering in te stellen of om tot een ingebrekestelling over te gaan.³

Artikelen 14, 16, 17, 23, 32 en 33

De bepalingen die voorgesteld worden in de artikelen 14, 16, 17, 23, 32 en 33 van het voorstel voorzien in sanctieregelingen die van toepassing zijn op de ondernemingen die de voorgestelde artikelen III.96 tot III.98 van het Wetboek van economisch recht overtreden of die hun verplichtingen zoals bepaald in die artikelen III.96 tot III.98 niet nakomen.

In het voorgestelde artikel III.96 (artikel 5 van het voorstel), dat op alle ondernemingen van toepassing is,⁴ wordt melding gemaakt van wat hun "zorgplicht" inhoudt.⁵ Bij het voorgestelde artikel III.98 (artikel 8 van het voorstel) wordt aan de ondernemingen die in het voorgestelde artikel III.97 (artikel 7 van het voorstel) omschreven worden de verplichting opgelegd om "een zorgplan op [te stellen] en (...) het effectief ten uitvoer [te leggen]"; luidens het voorgestelde artikel III.97 zijn de desbetreffende ondernemingen de "grote ondernemingen"⁶ en de "kleine en middelgrote ondernemingen"⁷, wanneer ze actief zijn in economische hoogrisicosectoren of in hoogrisicogebieden waarvan de lijst door de Koning wordt vastgesteld.⁸

Noch in de bepalingen die voorgesteld worden bij de artikelen 14, 16, 17, 23, 32 en 33, noch in enige andere bepaling wordt voorzien in een sanctieregeling in geval van niet-naleving door de desbetreffende ondernemingen van de verplichtingen die vermeld worden in het voorgestelde artikel III.100 van het Wetboek van economisch recht (artikel 11 van het voorstel). In het voorgestelde artikel III.99 (artikel 10 van het voorstel) wordt bepaald dat de desbetreffende ondernemingen de "kleine en middelgrote ondernemingen [zijn], behalve wanneer zij actief zijn in de economische hoogrisicosectoren of hoogrisicoregio's, waarvan de lijst wordt vastgesteld door de Koning".⁹

³ Zie bijvoorbeeld in die zin artikel 113 van de wet van 6 april 2010 'betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming'.

⁴ Opschrift van afdeling 1 van het voorgestelde hoofdstuk 3 van boek III, titel 3, van het Wetboek van economisch recht (artikel 4 van het voorstel) en inleidende zin van het voorgestelde artikel III.96 van hetzelfde wetboek (artikel 5 van het voorstel).

⁵ Opschrift van het voorgestelde hoofdstuk 3 van boek III, titel 3, van het Wetboek van economisch recht (artikel 3 van het voorstel).

⁶ Dat begrip wordt gedefinieerd in het voorgestelde artikel I.5/1, 2^o, van het Wetboek van economisch recht (artikel 2 van het voorstel).

⁷ Dat begrip wordt gedefinieerd in het voorgestelde artikel I.5/1, 1^o, van het Wetboek van economisch recht (artikel 2 van het voorstel).

⁸ Zie ook het opschrift van afdeling 2 van het voorgestelde hoofdstuk 3 van boek III, titel 3, van het Wetboek van economisch recht (artikel 6 van het voorstel) waarin het voorgestelde artikel III.97 ingevoegd wordt.

⁹ Wat de samenhang betreft tussen de voorgestelde artikelen III.97, tweede lid, (artikel 7 van het voorstel) en III.99 (artikel 10 van het voorstel), wordt verwezen naar de opmerking die gemaakt is bij artikel 10.

L'article III.100 proposé du Code de droit économique dispose que:

“[I]e Roi peut, après avis de l'organisme visé à l'article III.101, déterminer les obligations qui s'imposent aux entreprises visées à l'article III.99, pour rendre compte publiquement des mécanismes de vigilance qu'elles mettent en œuvre aux fins de se conformer à leur obligation de vigilance visée à l'article III.96”.

La question se pose dès lors de l'effectivité des obligations qui seront déterminées par le Roi en application de cette disposition à l'égard des petites et moyennes entreprises visées à l'article III.99 proposé.

Dès lors que les dispositions proposées par les articles 14, 16, 17, 23, 32 et 33 ne leur seraient pas applicables pour ces obligations, il semble que seul le droit commun, tel qu'il résulte notamment du droit de la responsabilité civile extra-contractuelle (articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil), leur serait applicable.

Il convient également de tenir compte du fait que, si, certes, le “devoir de vigilance”, tel qu'il est décrit par l'article III.96 proposé, serait bien applicable aux petites et moyennes entreprises visées à l'article III.99 proposé, les obligations qui s'imposeraient à elles en vertu d'un arrêté royal pris sur la base de l'article III.100 proposé pour “rendre compte publiquement des mécanismes de vigilance qu'elles mettent en œuvre aux fins de se conformer à leur obligation de vigilance visée à l'article III.96” ne le seraient pas.

Il appartient au législateur d'être attentif à cette question, qui n'est pas abordée dans les développements de la proposition¹⁰.

La présente observation est émise sous réserve de celles qui sont formulées ci-après sous l'article 14.

Article 14

1. L'article XV.79/1 proposé punit d'une sanction de niveau 5, à savoir d'“une amende pénale de 250 à 100 000 euros et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou d'une de ces peines seulement” (article XV.70, alinéa 6, du Code de droit économique), ceux qui contreviennent au devoir de vigilance et à l'obligation d'établir un plan de vigilance, établis par les articles III.96 à III.98 proposés du Code de droit économique.

¹⁰ L'attention du législateur est également attirée sur le fait qu'à l'article III.101, alinéa 3, 1°, proposé du Code de droit économique (article 13 de la proposition), il est prévu que l'organisme dont il est question dans cette disposition est notamment habilité à “élaborer des guides pratiques et à procéder à la rédaction d'instructions pour la bonne mise en œuvre des obligations visées aux articles III.96 à III.100”, les articles III.99 et III.100 proposés étant donc inclus dans le champ d'application de cette mission.

Het voorgestelde artikel III.100 van het Wetboek van economisch recht luidt als volgt:

“De Koning kan, na advies van de instantie bedoeld in artikel III.101, de verplichtingen bepalen die van toepassing zijn op de ondernemingen bedoeld in artikel III.99, opdat openbaar zou worden gemaakt welke zorgregelingen zij toepassen om te voldoen aan hun zorgplicht zoals bedoeld in artikel III.96.”

De vraag rijst dan ook of de verplichtingen die met toepassing van die bepaling door de Koning bepaald zullen worden wel zullen gelden voor de kleine en middelgrote ondernemingen bedoeld in het voorgestelde artikel III.99.

Aangezien de bij de artikelen 14, 16, 17, 23, 32 en 33 voorgestelde bepalingen niet op die ondernemingen van toepassing zouden zijn wat die verplichtingen betreft, lijkt alleen het gemeen recht, zoals het inzonderheid voortvloeit uit het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht (artikelen 1382 en 1383 van het Oud Burgerlijk Wetboek), daarop van toepassing te zijn.

Er dient eveneens rekening mee gehouden te worden dat hoewel “de zorgplicht”, zoals omschreven in het voorgestelde artikel III.96 weliswaar wel degelijk zou gelden voor de kleine en middelgrote ondernemingen waarvan in het voorgestelde artikel III.99 sprake is, dat niet het geval zou zijn met de verplichtingen die voor die ondernemingen zouden gelden krachtens een koninklijk besluit uitgevaardigd op basis van het voorgestelde artikel III.100 “opdat openbaar zou worden gemaakt welke zorgregelingen zij toepassen om te voldoen aan hun zorgplicht zoals bedoeld in artikel III.96”.

De wetgever moet oog hebben voor die kwestie, die niet aangekaart wordt in de toelichting bij het voorstel.¹⁰

Deze opmerking wordt gemaakt onder voorbehoud van de opmerkingen die hierna geformuleerd worden met betrekking tot artikel 14.

Artikel 14

1. Het voorgestelde artikel XV.79/1 voorziet in een sanctie van niveau 5, met andere woorden “een strafrechtelijke geldboete van 250 tot 100 000 euro en een gevangenisstraf van één maand tot één jaar of [...] één van die straffen alleen” (artikel XV.70, zesde lid, van het Wetboek van economisch recht), voor degenen die zich niet houden aan de bij de voorgestelde artikelen III.96 tot III.98 van het Wetboek van economisch recht opgelegde zorgplicht en de verplichting om een zorgplan op te stellen.

¹⁰ De aandacht van de wetgever wordt eveneens gevestigd op het feit dat in het voorgestelde artikel III.101, derde lid, 1°, van het Wetboek van economisch recht (artikel 13 van het voorstel) bepaald wordt dat de instantie waarvan in die bepaling sprake is er onder andere toe gemachtigd wordt “praktische gidsen uit te werken en instructies op te stellen met het oog op de correcte tenuitvoerlegging van de in de artikelen III.96 tot III.100 bedoelde verplichtingen”. De voorgestelde artikelen III.99 en III.100 vallen met andere woorden ook onder het toepassingsgebied van die opdracht.

2.1. Le dispositif proposé doit dès lors satisfaire au principe de la légalité des incriminations et des peines, tel qu'il découle des articles 12 et 14 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour constitutionnelle a défini comme suit la portée de ce principe:

“B.4.4. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale¹¹.

En l'espèce, les obligations dont le non-respect peut entraîner la responsabilité pénale des entreprises sont décrites aux articles 5 (article III.96 proposé du Code de droit économique

¹¹ C.C., 20 février 2020, n° 26/2020. Voir déjà dans le même sens l'avis 66.744/2 donné le 16 décembre 2019 sur une proposition de loi 'modifiant le Code des sociétés et des associations, visant à intégrer un bilan carbone dans les rapports annuels des entreprises' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0689/001; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0689/002).

2.1. Het voorgestelde dispositief moet derhalve voldoen aan het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en van de straffen, zoals dat voortvloeit uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en uit artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Grondwettelijk Hof heeft de draagwijdte van dat beginsel als volgt bepaald:

“B.4.4. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden¹¹.

In casu worden de verplichtingen waarvan de niet-naleving ertoe kan leiden dat ondernemingen strafrechtelijk aansprakelijk gesteld worden, beschreven in de artikelen 5 (voorgesteld

¹¹ GwH 20 februari 2020, nr. 26/2020. Zie reeds in dezelfde zin advies 66.744/2 d.d. 16 december 2019 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, teneinde in de jaarverslagen van de ondernemingen een koolstofbalans op te nemen' (*Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0689/001; *Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0689/002).

proposé) et 8 de la proposition de loi à l'examen (article III.98 proposé du Code de droit économique)¹².

2.2. En ce qui concerne les obligations prescrites par l'article III.96, 1°, proposé, il est renvoyé à l'observation n° 2 formulée sous l'article 5.

2.3. En ce qui concerne les obligations prescrites par les articles III.96, 2°, et III.98 proposés, il y a tout d'abord lieu de rappeler que, selon la Cour constitutionnelle, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce notamment, de protéger des intérêts tels que la santé de l'homme ou l'environnement, le législateur peut vouloir assurer cette protection au moyen d'un dispositif pénal.

Ainsi, par un arrêt n° 82/2008 du 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle a jugé comme suit à propos d'une disposition décrétaie, sanctionnée pénalement, obligeant une personne physique ou morale qui gère ou élimine des déchets à "prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement":

"B.6.2. Le devoir de prévoyance ainsi imposé ne se limite pas au strict respect des prescriptions légales et administratives; il est général et englobe ainsi toute mesure de prévoyance ou de précaution.

B.7. La nature des intérêts à protéger, en particulier la santé de l'homme et l'environnement, peut inciter le législateur décrétaie à les protéger de manière maximale. Eu égard à la complexité de la problématique de l'environnement, des prescriptions légales spécifiques ne sont toutefois pas toujours suffisantes pour garantir une protection adéquate.

B.8. Le champ d'application du devoir général de prévoyance qui est imposé est clairement délimité. En effet, ce devoir ne s'applique qu'à la gestion et à l'élimination des déchets, actes dont nul n'ignore qu'ils impliquent un risque potentiel accru pour la santé de l'homme et pour l'environnement.

B.9.1. Toute atteinte ou toute menace d'atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement ne met pas en cause la responsabilité pénale des intéressés. En effet, pour qu'il soit question d'une infraction, il faut non seulement un élément matériel, mais également un élément moral qui consiste, en l'espèce, en un défaut de précaution ou de prévoyance.

B.9.2. Les destinataires de la disposition en cause doivent prendre les mesures que prendrait toute personne normalement prévoyante et prudente qui se trouve dans les mêmes circonstances.

¹² Il est renvoyé à l'observation formulée sous les articles 14, 16, 17, 23, 32 et 33 de la proposition en ce qui concerne l'étendue des obligations susceptibles d'entraîner la responsabilité pénale ou civile des entreprises.

artikel III.96 van het Wetboek van economisch recht) en 8 van voorliggend wetsvoorstel (voorgesteld artikel III.98 van het Wetboek van economisch recht).¹²

2.2. Wat de verplichtingen betreft die bij het voorgestelde artikel III.96, 1°, opgelegd worden, wordt verwezen naar opmerking 2 die bij artikel 5 gemaakt is.

2.3. Wat de verplichtingen betreft die bij de voorgestelde artikelen III.96, 2°, en III.98 opgelegd worden, dient er in de eerste plaats aan herinnerd te worden dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat, wanneer het, zoals *in casu*, gaat om de bescherming van belangen, zoals de gezondheid van de mens of het leefmilieu, het de wetgever vrijstaat die bescherming te garanderen door middel van een strafrechtelijke bepaling.

Zo heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 28/2008 van 27 mei 2008 het volgende geoordeeld met betrekking tot een decretale bepaling op de niet-naleving waarvan strafrechtelijke straffen staan en die voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert of verwijdert de verplichting inhoudt om "alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu (...) te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken":

"B.6.2. De aldus opgelegde zorgvuldigheidsplicht is niet beperkt tot het strikt naleven van de wettelijke en administratieve voorschriften, zij is algemeen en omvat aldus elke maatregel van voorzichtigheid of voorzorg.

B.7. De aard van de te beschermen rechtsgoederen, met name de gezondheid van de mens en het leefmilieu, kan de decreetgever ertoe aanzetten ze maximaal te beschermen. Door de complexiteit van de milieuproblematiek kunnen specifieke wettelijke voorschriften evenwel niet steeds een adequate bescherming waarborgen.

B.8. De opgelegde algemene zorgvuldigheidsplicht heeft een welomschreven toepassingsgebied. Zij geldt namelijk uitsluitend bij het beheer of het verwijderen van afvalstoffen, handelingen waarvan het voor eenieder duidelijk is dat daaraan een verhoogd gevaar voor de gezondheid van de mens of het leefmilieu kan zijn verbonden.

B.9.1. Niet elke aantasting of dreigende aantasting van de menselijke gezondheid of van het milieu brengt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkenen in het geding. Voor het bestaan van een misdrijf is immers niet enkel een materieel element maar ook een moreel element vereist, dat te dezen bestaat in een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg.

B.9.2. Degenen tot wie de in het geding zijnde bepaling is gericht, moeten maatregelen nemen zoals het een normaal zorgvuldige en vooruitziende persoon die zich in dezelfde omstandigheden bevindt, betaamt.

¹² Er wordt verwezen naar de opmerking die geformuleerd is bij de artikelen 14, 16, 17, 23, 32 en 33 van het voorstel aangaande de draagwijdte van de verplichtingen op grond waarvan ondernemingen strafrechtelijk of burgerrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

B.10.1. Les articles 13, § 1^{er}, et 56, 1^o, du décret relatif aux déchets permettent donc à ceux auxquels s'appliquent ces dispositions, de déterminer les faits et omissions qui emportent leur responsabilité pénale.

B.10.2. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en cause ne portent pas atteinte au principe de légalité en matière pénale”.

Si donc, en soi, il est possible d'assortir de sanctions pénales les obligations du type de celles que le dispositif à l'examen entend imposer aux entreprises, il n'en demeure pas moins que le comportement incriminé doit répondre à des exigences de clarté et de prévisibilité en manière telle que les destinataires de la norme puissent savoir, au moment où ils adoptent un comportement, que celui-ci est susceptible de mettre en cause leur responsabilité pénale.

Sont de nature à soulever des difficultés au regard de ces exigences les termes ou les expressions qui suivent:

– l'obligation pour les entreprises de se doter de mécanismes “proportionnellement aux pouvoirs ou aux moyens dont elle[s] dispose[nt]” (article III.96, 2^o, phrase liminaire, proposé);

– l'obligation pour les entreprises de se doter de mécanismes qui permettent de “prévenir” ou d’“atténuer” les dommages ou risques décrits aux *litterae* a) et b) de la même disposition (article III.96, 2^o, proposé);

– la notion de risques “avérés” telle qu'elle figure aux *litterae* a) et b) précitées;

– ce que l'on entend par des actions “adaptées” d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves (article III.98, § 2, 4^o, proposé);

– l'obligation d'organiser une consultation publique pour élaborer le plan de vigilance “sous une forme appropriée aux circonstances” (article III.98, § 3, proposé).

2.4. Il y a lieu enfin d'observer que l'article 13 de la proposition habilite l'organisme désigné par le Roi à “élaborer des guides pratiques et à procéder à la rédaction d'instructions pour la bonne mise en œuvre des obligations visées aux articles III.96 à III.100” (article III.101, alinéa 3, 1^o, proposé).

Or, par son arrêt n^o 82/2008 précité, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit:

“B.14.3. Selon l'alinéa 2 de l'article 14 précité, le gouvernement flamand peut établir un ‘code de bonne pratique naturelle’ qui précise le devoir de prévoyance visé à l'alinéa 1^{er}.

Cet alinéa 2 a été inséré par le décret du 19 juillet 2002 ‘modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le décret forestier du 13 juin 1990, le décret du 16 avril 1996 portant la protection

B.10.1. De artikelen 13, § 1, en 56, 1^o, van het afvalstoffen-decreet laten derhalve toe, voor hen op wie die bepalingen toepasselijk zijn, de feiten en nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

B.10.2. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepalingen geen afbreuk doen aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken.”

Hoewel het dus op zich mogelijk is om strafrechtelijke straffen te stellen op de niet-naleving van verplichtingen zoals die welke bij voorliggend dispositief aan ondernemingen opgelegd worden, dient het strafbaar gestelde gedrag niettemin te voldoen aan dergelijke vereisten inzake duidelijkheid en voorzienbaarheid dat de adressaten van de norm op het ogenblik dat zij een bepaald gedrag aannemen, kunnen weten dat zij voor dat gedrag strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

De volgende bewoordingen of uitdrukkingen kunnen problemen opleveren wat die vereisten betreft:

– de verplichting voor de ondernemingen om “zich in verhouding tot de macht en tot de middelen waarover zij beschik(ken) toe te rusten met mechanismen” (voorgesteld artikel III.96, 2^o, inleidende zin);

– de verplichting voor de ondernemingen om zich toe te rusten met mechanismen waarmee de schade of risico's beschreven in de bepalingen onder a) en b) van datzelfde onderdeel “voorkomen” of “beperkt” kunnen worden (voorgesteld artikel III.96, 2^o);

– het begrip “bewezen” risico's zoals vermeld in de voormelde bepalingen onder a) en b);

– hetgeen verstaan wordt onder “aangepaste” acties ter beperking van de risico's of ter voorkoming van de ernstige schendingen (voorgesteld artikel III.98, § 2, 4^o);

– de verplichting om “in een aan de omstandigheden aangepaste vorm” een openbare raadpleging te houden om het zorgplan uit te werken (voorgesteld artikel III.98, § 3).

2.4. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de door de Koning aangewezen instantie er bij artikel 13 van het voorstel toe gemachtigd wordt “praktische gidsen uit te werken en instructies op te stellen met het oog op de correcte tenuitvoerlegging van de in de artikelen III.96 tot III.100 bedoelde verplichtingen” (voorgesteld artikel III.101, derde lid, 1^o).

In voornoemd arrest nr. 82/2008 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel het volgende geoordeeld:

“B.14.3. Volgens het tweede lid van artikel 14 kan de Vlaamse regering ‘een code van goede natuurpraktijk’ vaststellen die de zorgplicht, bedoeld in het eerste lid, verduidelijkt.

Dat tweede lid werd ingevoegd bij decreet van 19 juli 2002 ‘houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van

des sites ruraux, le décret du 21 décembre 1988 portant création d'une 'Vlaamse Landmaatschappij' (Société flamande terrienne), la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux en vertu de la loi telle que complétée par la loi du 11 août 1978 portant dispositions particulières pour la Région flamande, le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par arrêté royal du 16 mars 1968' (*Moniteur belge* du 31 août 2002, deuxième édition).

Les travaux préparatoires exposent:

'À l'alinéa 1^{er}, il est souligné que chacun a en premier lieu l'obligation d'éviter les dommages et que l'obligation de réparation ne joue que lorsqu'il n'est raisonnablement pas possible de limiter le dommage. Etant donné que le devoir de prévoyance est une obligation qui incombe à tout citoyen dans la mesure où celui-ci peut 'raisonnablement' présumer qu'il causera un dommage à la nature, il est indiqué de procurer au citoyen un 'manuel' dans lequel il pourra retrouver des directives en matière de conservation de la nature et de conservation des espèces. Par ce manuel, nous entendons le Code de bonne pratique naturelle' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 967/1, p. 17).

Ceci fait apparaître que le législateur décrétal lui-même a jugé souhaitable de procurer au citoyen un 'manuel' dans lequel il puisse retrouver des directives en matière de conservation de la nature.

B.14.4. Bien qu'un tel devoir de prévoyance puisse contribuer à inciter les citoyens à adopter un comportement respectueux de l'environnement ou à s'abstenir d'un comportement non respectueux de l'environnement, le législateur décrétal, lorsqu'il sanctionne un manquement à la disposition en cause, n'est pas dispensé de respecter les exigences rappelées en B.5.2.

En particulier, les termes 'actes' et 'éléments naturels' ne peuvent en soi constituer la définition d'une infraction, sans créer une insécurité inadmissible.

Ces termes n'ont dès lors pas un contenu normatif suffisamment précis pour pouvoir définir une infraction. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'habilitation mentionnée à l'alinéa 2 de l'article 14 en cause ne pourrait porter remède à cette inconstitutionnalité, compte tenu de la portée du principe de légalité prévu par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution".

À la lumière de cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on ne peut pas considérer que l'existence des guides pratiques et instructions dont il est question à l'article III.101, alinéa 3, 1^o, proposé du Code de droit économique (article 13 de la proposition) est de nature à lever les difficultés que le dispositif à l'examen est susceptible de soulever au regard de l'exigence de clarté et de prévisibilité qui doit s'attacher à la norme pénale.

3. Les articles III.96 à III.98 proposés seront revus à la lumière de la présente observation.

16 april 1996 betreffende de landschapszorg, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968' (*Belgisch Staatsblad* van 31 augustus 2002, tweede editie).

De parlementaire voorbereiding vermeldt:

'In het eerste lid wordt benadrukt dat iedereen in de eerste plaats de verplichting heeft om schade te voorkomen en dat de verplichting tot herstel [...] pas speelt wanneer beperking van de schade redelijkerwijs niet mogelijk is. Aangezien de zorgplicht een verplichting is die rust op elke burger voor zover deze 'redelijkerwijs' kan vermoeden dat hij schade aan de natuur zal toebrengen, is het aangewezen om de burger een 'handleiding' te bezorgen waarin hij richtlijnen inzake natuurbehoud en soortenbehoud kan terugvinden. Met deze handleiding bedoelen we de code van goede natuurpraktijk' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 967/1, p. 17).

Daaruit blijkt dat de decreetgever zelf het noodzakelijk acht de burger een 'handleiding' te bezorgen waarin hij richtlijnen inzake natuurbehoud zou kunnen terugvinden.

B.14.4. Hoewel een dergelijke zorgplicht ertoe kan bijdragen de burgers aan te zetten om een natuurvriendelijk gedrag aan te nemen of zich van een natuuronvriendelijk gedrag te onthouden, ontslaat zulks de decreetgever niet, wanneer hij de niet-naleving van de in het geding zijnde bepaling strafbaar stelt, de in B.5.2 in herinnering gebrachte eisen na te leven.

Inzonderheid de termen 'handelingen' en 'natuurelementen' kunnen op zich niet de definitie vormen van een misdrijf, zonder ontoelaatbare onzekerheid te creëren.

Die termen hebben derhalve geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om een misdrijf te kunnen definiëren. Overigens zou de aanwending van de in artikel 4, tweede lid, vermelde machtiging die ongrondwettelijkheid niet kunnen verhelpen, gelet op de draagwijdte van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet."

In het licht van die rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan er niet van uitgegaan worden dat het bestaan van praktische gidsen en instructies, waarvan in het voorgestelde artikel III.101, derde lid, 1^o, van het Wetboek van economisch recht (artikel 13 van het voorstel) sprake is de moeilijkheden kan verhelpen die door voorliggend dispositief kunnen ontstaan in het licht van het vereiste van duidelijkheid en voorzienbaarheid waaraan de strafrechtelijke norm dient te beantwoorden.

3. De voorgestelde artikelen III.96 tot III.98 moeten in het licht van deze opmerking herzien worden.

Article 16

L'introduction d'une plainte précédant nécessairement le constat du fondement de celle-ci, les mots " , dans le cas où l'entreprise manque à ses obligations [...]" doivent être remplacés par les mots "lorsqu'elle estime que l'entreprise a manqué à ses obligations [...]" à l'article XVI.2, alinéa 2, proposé du Code de droit économique.

Article 19

La référence faite par l'article XVII.38, § 1^{er}/2, alinéa 4, proposé du Code de droit économique à l'article XVII.61, § 1^{er}, alinéa 2, du même Code doit être remplacée par une référence à l'article XVII.61, § 1^{er}/1, alinéa 2, du Code.

Article 23

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2020, de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 13 avril 2019 'portant création d'un Code civil et y insérant un livre 8 "La preuve", le Code civil du 21 mars 1804 doit porter l'intitulé "ancien Code civil".

La rédaction de l'article XVII.92, alinéa 1^{er}, proposé sera adapté en conséquence.

Article 28

Le facteur de rattachement figurant à l'article 96, alinéa 2, proposé du Code de droit international privé (à savoir, du point de vue du droit international privé qui serait ainsi désormais en vigueur en Belgique pour fonder la compétence des juridictions belges pour connaître de toute demande portant sur la responsabilité des entreprises en cas de manquement à l'obligation de vigilance, l'"acti[vité] [de l'entreprise] en Belgique tandis que la violation est survenue à l'occasion de l'exécution de l'une ou plusieurs de ses chaînes de valeur à l'étranger") est d'une nature telle qu'en présence d'un acte engageant la responsabilité d'une entreprise ayant des activités dans plusieurs États, en ce compris la Belgique, ce facteur de rattachement pourrait, entrer en conflit avec des facteurs de rattachement choisis par ces autres États aboutissant également à l'attribution de la compétence juridictionnelle à des tribunaux de ces derniers, ce qui pourrait aboutir à des saisines d'autres juridictions pour le même litige.

Le législateur est invité à examiner cette question.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER

Le président,

Pierre VANDERNOOT

Artikel 16

Aangezien een klacht noodzakelijkerwijze ingediend moet zijn eer vastgesteld kan worden of ze gegrond is, dienen in het voorgestelde artikel XVI.2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, de woorden "wanneer de onderneming haar verplichtingen (...) niet nakomt" vervangen te worden door de woorden "wanneer deze van oordeel is dat de onderneming haar verplichtingen (...) niet nagekomen is".

Artikel 19

In het voorgestelde artikel XVII.38, § 1/2, vierde lid, van het Wetboek van economisch recht dient de verwijzing naar artikel XVII.61, § 1, tweede lid, van hetzelfde wetboek vervangen te worden door een verwijzing naar artikel XVII.61, § 1/1, tweede lid, van dat Wetboek.

Artikel 23

Sedert de inwerkingtreding, op 1 november 2020, van artikel 2, tweede lid, van de wet van 13 april 2019 'tot invoering van een Burgerlijk Wetboek en tot invoeging van boek 8 "Bewijs" in dat Wetboek', dient het Burgerlijk Wetboek van 21 maart 1804 het opschrift "oud Burgerlijk Wetboek" te dragen.

Het voorgestelde artikel XVII.92, eerste lid, moet dienovereenkomstig aangepast worden.

Artikel 28

De aanknopingsfactor waarvan in het voorgestelde artikel 96, tweede lid, van het Wetboek van internationaal privaatrecht sprake is (namelijk, gezien vanuit het oogpunt van het internationaal privaatrecht dat aldus voortaan in België van kracht zou zijn en de grondslag zou vormen voor de bevoegdheid van de Belgische rechters om kennis te nemen van alle vorderingen betreffende de aansprakelijkheid van ondernemingen bij niet-nakoming van de zorgplicht, de omstandigheid dat "de onderneming in België actief is" terwijl de schending zich in de loop van één of meer van haar waardeketens in het buitenland heeft voorgedaan) is van die aard dat, als een onderneming die in verschillende staten, waaronder België, actief is, een handeling stelt die haar aansprakelijkheid doet ontstaan, die aanknopingsfactor zou kunnen stoten op aanknopingsfactoren die door die andere staten gekozen zijn en op grond waarvan aan rechters van die staten eveneens jurisdictionele bevoegdheid verleend wordt, waardoor verscheidene rechters voor hetzelfde geschil geadieerd zouden kunnen worden.

De wetgever wordt verzocht deze kwestie te onderzoeken.

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT