

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

2 FEBRUARI 2008

Wetsvoorstel tot aanvulling van het Strafwetboek teneinde de ongeoorloofde beïnvloeding door particulieren van personen die een openbaar ambt uitoefenen strafbaar te stellen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER VAN PARYS

I. INLEIDING

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 23, 29, 30 januari en 2 februari 2008, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

2 FÉVRIER 2008

Proposition de loi complétant le Code pénal en vue d'incriminer le trafic d'influence commis par des particuliers à l'égard de personnes qui exercent une fonction publique

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
M. VAN PARYS

I. INTRODUCTION

La commission de la Justice a examiné la proposition de loi qui fait l'objet du présent rapport lors de ses réunions des 23, 29 et 30 janvier et du 2 février 2008, en présence du ministre de la Justice.

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Marc Verwilghen.

CD&V - N-VA
MR

Open Vld
Vlaams Belang
PS
SP.A-SPIRIT

CDH
Écolo

Leden / Membres :

Helga Stevens, Hugo Vandenberghe, Pol Van den Driessche,
Tony Van Parys.

Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.

Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven.
Hugo Coveliers, Anke Van dermeersch.
Christophe Collignon, Philippe Mahoux.
Geert Lambert, Guy Swennen.

Jean-Paul Procureur.
Carine Russo.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Dirk Claes, Sabine de Bethune, Nahima Lanjri, Els Schelfhout,
Elke Tindemans.

Berni Collas, Alain Destexhe, Philippe Monfils, François Roelans
du Vivier.

Roland Duchatelet, Marc Verwilghen, Paul Wille.
Yves Buysse, Jurgen Ceder, Joris Van Hauthem.

Sfia Bouarfa, Joëlle Kapompolé, Philippe Moureaux.

Johan Vande Lanotte, Myriam Vanlerberghe, André Van Nieuw-
kerke.

Anne Delvaux, Francis Delpérée.
José Daras, Josy Dubié.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-507 - 2007/2008 :**

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Delpérée.

Nr. 2 : Amendementen.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-507 - 2007/2008 :**

N° 1 : Proposition de loi de M. Delpérée.

N° 2 : Amendements.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Iedereen kent het misdrijf omkoping, dat in artikel 246 van het Strafwetboek gedefinieerd wordt, en waarvoor twee personen vereist zijn: enerzijds de omkoper, die goederen, voordelen, giften, beloften voorstelt met het oog op de verwezenlijking van één van de in artikel 247 bedoelde handelingen, en anderzijds de omgekochte persoon, die een openbaar ambt uitoefent.

Het Strafwetboek gaat verder, aangezien het, niet op het vlak van het misdrijf maar van de sancties, een onderscheid maakt tussen het feit of de verrichte handeling een rechtmatige handeling behorende tot het ambt van de omgekochte persoon is, dan wel een onrechtmatige handeling of nog een misdaad of wanbedrijf naar aanleiding van de uitoefening van het ambt.

De internationale gemeenschap, en in het bijzonder de Raad van Europa, heeft de aandacht gevestigd op een verwant misdrijf, namelijk de ongeoorloofde beïnvloeding. De Belgische wetgeving werd op 10 februari 1999 aangepast om een nieuwe bepaling in te voeren op het vlak van omkoping: artikel 247, § 4, van het Strafwetboek. Het bijzondere van deze bepaling is dat zij een verhouding tussen drie partijen betreft: de omkoper, die giften, beloften of voordelen aanbiedt, de omgekochte, die deze giften ontvangt, en de persoon die een ongeoorloofde invloed uitoefent. Laatstgenoemde is iemand die een openbaar ambt uitoefent, en die een handeling van dit ambt verricht.

Deze driehoek veronderstelt dus dat een privépersoon en twee ambtenaren in contact met elkaar treden. Een ambtenaar is de tussenpersoon van diegene die omkoopt en diegene die wordt omgekocht.

Vreemd genoeg voorziet de Belgische wetgever, in tegenstelling tot de wetgevers in de buurlanden, niet in het geval van een ongeoorloofde beïnvloeding waarin de tussenpersoon geen ambtenaar is, maar een privépersoon. De rechtspraak heeft gewezen op deze leemte (zie S. Evrard, « La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption », *J.T.*, 1999, blz. 339; zie ook Daniel Flore, « L'incrimination de la corruption — Les nouveaux instruments internationaux — La nouvelle loi belge du 10 février 1999 », *La Charte*, 1999, blz. 94).

De strafbaarstelling van dit nieuwe misdrijf belemmert geenszins het werk van advocaten, deskundigen, juridische adviseurs, fiscale adviseurs, lobbyisten, enz., maar strekt ertoe ongeoorloofde beïnvloeding te voorkomen door personen die geen ambtenaren zijn, maar misschien deel uitmaken van de entourage van ministers en ambtenaren, en die hiervan gebruik willen maken om munt te slaan uit hun invloed en om mee te werken aan het betrokken misdrijf. Dit is het

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

Chacun connaît l'infraction que l'on qualifie de corruption, qui est visée par l'article 246 du Code pénal, et qui suppose la réunion de deux personnes: d'un côté, le corrupteur, qui propose des biens, avantages, dons, promesses en vue de l'accomplissement d'un acte tel que défini à l'article 247 du même Code, et de l'autre, le corrompu, à savoir une personne qui exerce une fonction publique.

Le Code pénal va plus loin, puisqu'il distingue, sur le plan, non de l'infraction mais des sanctions, selon que l'acte accompli est un acte juste relevant des fonctions de la personne corrompue, un acte injuste, ou encore qu'il s'agit d'un crime ou d'un délit commis à l'occasion de l'exercice de la fonction.

La société internationale, et spécialement le Conseil de l'Europe, a attiré notre attention sur une infraction voisine, à savoir le trafic d'influence. La loi belge a été modifiée le 10 février 1999, pour y introduire une nouvelle incrimination dans le domaine de la corruption: c'est l'article 247, § 4, du Code pénal. L'originalité de cette dernière disposition est qu'elle met en évidence une relation triangulaire: le corrupteur, qui offre des dons, promesses et avantages, le corrompu, qui va obtenir ces dons, et le trafiquant d'influence. Ce dernier est une personne exerçant une fonction publique, et qui accomplit un acte de cette fonction.

Le triangle suppose donc la réunion d'une personne privée et de deux fonctionnaires. Un fonctionnaire est l'intermédiaire entre le corrupteur et le corrompu.

Etonnamment, le législateur belge, à la différence de législateurs voisins, n'a pas introduit le trafic d'influence lorsque l'intermédiaire n'est pas un fonctionnaire mais une personne privée. La doctrine a relevé l'existence de cette lacune (voir S. Evrard, « La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption », *J.T.*, 1999, p. 339; voir également Daniel Flore, « L'incrimination de la corruption — Les nouveaux instruments internationaux — La nouvelle loi belge du 10 février 1999 », *La Charte*, 1999, p. 94).

L'incrimination de la nouvelle infraction ne fait nullement obstacle au travail des avocats, experts, conseillers juridiques, conseillers fiscaux, lobbyistes, etc., mais il faut réprimer le trafic d'influence commis par des personnes qui, sans être fonctionnaires, se trouvent peut-être dans l'entourage des ministres ou des fonctionnaires, et qui entendent profiter de cette situation pour monnayer leur influence et pour participer à l'accomplissement de l'infraction en ques-

doel van het nieuwe artikel dat in het Strafwetboek kan worden opgenomen, meer bepaald in artikel 317 ervan.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Collignon begrijpt het doel van het voorstel en onderschrijft het, maar wil de aandacht vestigen op het beginsel van de enge interpretatie van het strafrecht.

Spreker herinnert eraan dat in sommige instellingen en in sommige landen — vooral Angelsaksische landen — lobby's heel prominent aanwezig zijn. Welke grenzen zal de rechter die uitspraak moet doen over het misdrijf trekken wanneer hij te maken heeft met het werk van een lobby? Men zou nauwkeuriger moeten aangeven wat precies bedoeld wordt, eventueel aan de hand van voorbeelden.

De heer Coveliers verwijst naar de toelichting van voorliggend wetsvoorstel. Het lijkt hem uiteraard evident dat men moet pogen corruptieve invloeden zoveel mogelijk te bestrijden. De vraag rijst echter of dit steeds via het strafrecht dient te gebeuren.

Spreker meent dat men de woorden «op onrechtmatige wijze invloed uit te oefenen» duidelijk zou moeten omschrijven. Wat is juist onrechtmatig? Waar ligt de scheidinglijn? Laat men de definiëring hiervan volkomen over aan hoven en rechtbanken of moet de wetgever bepaalde criteria aanreiken? Men mag niet vergeten dat het hier gaat om een beperking van de vrije mogelijkheden van een individueel persoon.

Spreker vindt de voorgestelde strafbepaling te ruim; verduidelijking in een democratisch rechtsbestel lijkt hem noodzakelijk.

De heer Delpérée herinnert eraan dat de Raad van Europa in 1999 een Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie heeft opgesteld, dat de grondslag is geweest van de strafbaarstelling van ongeoorloofde beïnvloeding door ambtenaren, zonder rekening te houden met een dergelijke beïnvloeding door een privépersoon.

Het gaat hier bovendien niet om het strafbaar stellen van beïnvloeding: vele personen of groepen kunnen invloed uitoefenen — journalisten, politici, vakbonden, enz.

Het gaat hier om beïnvloeding in een context van omkoping. Aanvankelijk is er een privépersoon die vastbesloten is om de overheid om te kopen met giften, voordelen, enz., en die hiertoe een beroep doet op een ambtenaar (geval waarin de huidige wet reeds voorziet), of op een privépersoon.

De heer Mahoux merkt op dat men verwijst naar artikel 247, vierde lid, van het Strafwetboek. Onge-

tion. Tel est l'objet du nouvel article qui pourrait être introduit dans le Code pénal, notamment dans son article 317.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Collignon déclare comprendre l'objectif visé par la proposition de loi et y souscrire, mais il attire l'attention sur le principe de stricte interprétation, qui est d'application en droit pénal.

L'orateur rappelle que, dans certaines institutions et dans certains pays — surtout anglo-saxons —, les lobbys sont très présents. Quelle sera la limite que posera le juge amené à connaître de l'infraction, lorsqu'il sera confronté au travail d'un lobby? Il conviendrait d'explicitier davantage ce qui est exactement visé, le cas échéant en l'illustrant par des exemples.

M. Coveliers renvoie aux développements de la proposition de loi en discussion. Tenter de lutter au maximum contre les trafics d'influence lui semble l'évidence même, mais faut-il toujours le faire dans le cadre du droit pénal? La question est ouverte.

L'intervenant estime qu'il faudrait définir avec précision les termes «aux fins d'exercer de manière abusive une influence». Qu'entend-on exactement par «de manière abusive»? Où se situe la limite? Donne-t-on carte blanche aux cours et aux tribunaux pour la définir ou le législateur doit-il proposer certains critères? N'oublions pas qu'il s'agit en l'occurrence d'une limitation de la liberté individuelle.

L'intervenant trouve la disposition pénale proposée trop large; il lui semble que dans un régime de droit démocratique, il convient de la préciser.

M. Delpérée rappelle que le Conseil de l'Europe a établi en 1999 une Convention pénale sur la corruption, dont on s'est inspiré pour incriminer le trafic d'influence lorsqu'il est le fait d'un fonctionnaire, en laissant de côté ce trafic lorsqu'il est le fait d'une personne privée.

En outre, il ne s'agit pas ici de réprimer l'influence: beaucoup de personnes et de groupes en ont, qu'il s'agisse des journalistes, des hommes politiques, des syndicats, ...

Il faut s'inscrire dans une logique, qui est celle de la corruption. À l'origine se trouve une personne privée bien décidée à corrompre l'autorité publique moyennant des dons, avantages, etc., et qui, pour ce faire, va avoir recours soit à un fonctionnaire (cas déjà visé par la loi actuelle), soit à une personne privée.

M. Mahoux observe que l'on se réfère à l'article 247, alinéa 4 du Code pénal. Le trafic d'influence y est

oorloofde beïnvloeding wordt er gedefinieerd als een vorm van omkoping, die strafbaar is als zodanig. Wat de tussenpersoon betreft, vraagt spreker zich af of hij al dan niet voordeel moet hebben bij de handeling. Het lijkt best mogelijk dat dat niet zo is. Dit zou verduidelijkt moet worden, want er is een onderscheid tussen een privépersoon en een persoon die een openbaar ambt uitoefent. De ambtenaar is immers verplicht om neutraal te handelen, de privépersoon niet. Indien het in de privésfeer — ongeacht de functie die men bekleedt — niet noodzakelijk is dat de tussenpersoon voordeel heeft bij de handeling om van ongeoorloofde beïnvloeding te spreken, is de toestand vrij vaag en vatbaar voor interpretatie. Spreker haalt het voorbeeld aan van wat zich in een ziekenhuis kan afspelen met voorschriften.

De heer Coveliers onderlijnt dat het in het strafrecht gaat om de vraag of er al dan niet misdadig opzet is. Om dit te kunnen bewijzen moet men een precieze definitie hebben van de onrechtmatige handeling. Of wil men dit overlaten aan de strafrechter zonder enig criterium? Een individueel persoon heeft geen deontologische code en hoeft zich enkel naar de strafwet te gedragen. Precisering is noodzakelijk.

De heer Vankrunkelsven noteert de vrij ruime begripsomschrijving in voorgestelde bepaling, waarvoor de rechter een vrij moeilijke opdracht krijgt.

Op de vragen over de juiste definitie van de strafbaarstelling antwoordt de heer Delpérée dat het voorstel geenszins de bedoeling heeft omkoping opnieuw te definiëren. Dit begrip wordt in artikel 246, § 1, van het Strafwetboek omschreven als volgt: «Passieve omkoping bestaat in het feit dat een persoon die een openbaar ambt uitoefent, rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde, een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook vraagt of aanneemt om een van de in artikel 247 bedoelde gedragingen aan te nemen.»

Rechtspraak en rechtsleer hebben de vragen die hieruit voortvloeien, moeten oplossen. Zo hebben de rechtbanken zich gebogen over de vraag of de afspraak omtrent de omkoping op schrift moet staan of ook enkel mondeling kan worden gemaakt en of het bestaan ervan uit feitelijke omstandigheden kan worden afgeleid. Zij hebben ook moeten beslissen of de voordelen verkregen moeten zijn vóór of nadat het strafbare feit is gepleegd. Ten slotte moesten zij ook beslissen of de omkoping per se moest dienen om een onrechtmatige handeling te doen verrichten.

Het voorstel strekt er evenmin toe het begrip ongeoorloofde beïnvloeding opnieuw te definiëren. Dat begrip wordt in artikel 247, § 4, van het Straf-

défini comme une corruption, et c'est celle-ci qui est incriminée. En ce qui concerne l'intermédiaire, l'intervenant se demande s'il doit ou non avoir un avantage à l'opération. Il semble tout à fait possible qu'il n'en ait pas. Cela mériterait d'être précisé, car des nuances sont possibles selon qu'il s'agit d'une personne privée ou d'une personne exerçant une fonction administrative. Cette dernière a en effet une obligation de neutralité, que n'a pas la personne privée. Dans la sphère privée, indépendamment de la fonction que l'on occupe, s'il n'est pas indispensable, pour qu'il y ait trafic d'influence, que l'intermédiaire retire un bénéfice de l'opération, la situation est assez floue et risque de donner lieu à de larges interprétations. L'orateur cite l'exemple de tout ce qui est susceptible de se produire dans un hôpital en matière de prescriptions.

M. Coveliers souligne qu'en droit pénal, il importe de savoir s'il y a ou non intention délictueuse. Pour pouvoir en apporter la preuve, il est nécessaire de disposer d'une définition précise de l'acte illicite. À moins que l'on ne veuille s'en remettre à la sagesse du juge pénal sans lui donner aucun critère? Une personne prise individuellement n'a pas de code déontologique à respecter, elle doit seulement se conformer à la loi pénale. Il est nécessaire d'apporter des précisions.

M. Vankrunkelsven souligne le caractère plutôt vague de la définition figurant dans la disposition proposée, qui complique singulièrement la tâche du juge.

En réponse aux questions sur la définition précise de l'incrimination, M. Delpérée fait remarquer que la proposition de loi à l'examen n'a pas pour objet de redéfinir la corruption. Cette notion est visée à l'article 246 du Code pénal, dont le § 1^{er} est libellé comme suit: «Est constitutif de corruption passive le fait pour une personne qui exerce une fonction publique de solliciter ou d'accepter, directement ou par interposition de personnes, une offre, une promesse ou un avantage de toute nature, pour elle-même ou pour un tiers, pour adopter un des comportements visés à l'article 247.»

Cette disposition pénale a suscité un certain nombre de questions que la doctrine et la jurisprudence ont dû résoudre. Ainsi, les tribunaux se sont penchés sur la question de savoir si le pacte de corruption devait être écrit ou s'il pouvait être oral et résulter des circonstances de fait. Ils ont également dû trancher la question de savoir si les avantages devaient être procurés avant la commission du fait répréhensible ou s'ils pouvaient venir après. Ils ont enfin dû trancher la question de savoir si la corruption devait nécessairement servir à commettre un acte injuste.

La proposition à l'examen ne vise pas plus à redéfinir la notion de trafic d'influence. Cette notion est inscrite à l'article 247, § 4, du Code pénal:

wetboek omschreven: «Indien de omkoping het gebruik tot doel heeft door de persoon die een openbaar ambt uitoefent, van de echte of vermeende invloed waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt om een handeling van een openbare overheid of een openbaar bestuur of het nalaten van die handeling te verkrijgen, is de straf een gevangnisstraf van zes maanden tot een jaar en een geldboete van 100 euro tot 10 000 euro.»

De rechtspraak heeft ook hier een aantal knopen moeten doorhakken: kan een omkopingsafpraak samen met ongeoorloofde beïnvloeding plaatsvinden tussen twee personen of moet er steeds sprake zijn van een driehoeksverhouding (de omkoper, de omgekochte en de beïnvloeder)? Moet de invloed bedoeld in het artikel reëel zijn of enkel verondersteld?

Volgens de heer Delpérée tonen deze voorbeelden aan dat een tekst, zelfs een strafwettekst, niet alle juridische problemen kan oplossen. De strafbaarstellingen uit het Strafwetboek kunnen niet worden vergeleken met de omzendbrieven inzake fiscaal recht die op alle vragen een antwoord moeten bieden. Iedere bepaling van het Strafwetboek moet door de hoven en rechtbanken worden geïnterpreteerd.

Dit wetsvoorstel om ongeoorloofde beïnvloeding strafbaar te stellen, past dan ook in die logica, zonder echter omkoping of ongeoorloofde beïnvloeding te herdefiniëren. Het betreft de hypothese dat de beïnvloeder geen ambtenaar is — zoals bedoeld in het huidige artikel 247, § 4, van het Strafwetboek — maar een particulier. Dat geval wordt trouwens bedoeld in het Verdrag inzake corruptie van de Raad van Europa van 27 februari 1997. Spreker twijfelt er niet aan dat de voorgestelde tekst niet alle problemen oplost. Rechtspraak en rechtsleer zullen hier voor de nodige antwoorden moeten zorgen.

Op de vraag waarom het voorgestelde artikel 317 van het Strafwetboek bepaalt dat de invloed op openbare overheden en ambtenaren op onrechtmatige wijze moet worden uitgeoefend, antwoordt de heer Delpérée dat de verwijzing naar de onrechtmatige uitoefening vervat zit in het Verdrag inzake corruptie van de Raad van Europa. Het toelichtend verslag verduidelijkt dat de ongeoorloofde beïnvloeding een voornemen tot omkoping moet inhouden vanwege de persoon die beïnvloedt. Daaruit blijkt duidelijk dat het misdrijf opzettelijk moet gepleegd worden zodat alle vormen van lobbyen, consulting en andere kunnen worden uitgesloten.

De heer Mahoux vraagt welke impact de nieuwe strafbaarstelling heeft op het werk en de daden van advocaten. Hoeveel manoeuvreerruimte zullen zij hebben aangezien het wetsvoorstel de ongeoorloofde beïnvloeding uitbreidt naar particulieren? Kan de

«Lorsque la corruption a pour objet l'usage par la personne qui exerce une fonction publique de l'influence réelle ou supposée dont elle dispose du fait de sa fonction, afin d'obtenir un acte d'une autorité ou d'une administration publiques ou l'abstention d'un tel acte, la peine sera un emprisonnement de six mois à un an et une amende de 100 euros à 10 000 euros.»

La jurisprudence a également dû trancher une série de questions relatives à ce texte : le pacte de corruption augmenté d'un trafic d'influence concerne-t-il deux personnes ou faut-il nécessairement qu'il y ait une relation triangulaire (le corrupteur, le corrompu et le trafiquant d'influence)? L'influence visée à l'article doit-elle être réelle ou peut-elle être supposée?

M. Delpérée pense que ces exemples illustrent le fait qu'un texte, même de droit pénal, n'apporte pas de solution à tous les problèmes juridiques. Les incriminations du Code pénal ne sont pas comparables aux circulaires de droit fiscal qui sont censées apporter une réponse à toutes les questions. Toute disposition du Code pénal nécessite une interprétation par les cours et tribunaux.

La proposition de loi à l'examen, qui vise à incriminer le trafic d'influence, s'inscrit dans cette logique, sans redéfinir le pacte de corruption ni le trafic d'influence. Elle envisage l'hypothèse dans laquelle le trafiquant d'influence n'est pas seulement un fonctionnaire — hypothèse visée par l'actuel article 247, § 4 du Code pénal — mais est une personne privée. Cette dernière hypothèse est d'ailleurs visée par la Convention du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1997 contre la corruption. L'intervenant ne doute pas que le texte proposé ne règle pas toutes les questions. Il appartiendra à la jurisprudence et la doctrine d'y apporter les réponses adéquates.

À la question de savoir pour quelles raisons l'article 317 proposé du Code pénal prévoit que l'influence sur les autorités et les fonctionnaires publics doit être exercée de manière abusive, M. Delpérée précise que la référence à la manière abusive dont s'exerce l'influence figure dans la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. Le rapport explicatif prévoit que l'influence abusive doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence. Cette notion fait apparaître clairement l'élément intentionnel de l'infraction et permet d'exclure du champ d'application toutes les formes de lobbying, de consultation et autres formes d'intervention.

M. Mahoux demande quelle est la portée de la nouvelle incrimination par rapport au travail et aux démarches des avocats. Quel sera leur champ de manoeuvre puisque la proposition de loi vise à étendre le trafic d'influence aux personnes privées. L'incrimi-

strafbaarstelling betrekking hebben op de particulier die handelt in het kader van zijn beroepsactiviteit? Dat kunnen ook anderen dan advocaten zijn. De tekst biedt veel ruimte voor interpretatie. Misschien moet de draagwijdte beter worden verduidelijkt.

Hij stelt vast dat de ongeoorloofde beïnvloeding nu nog wordt bepaald door de functie van de persoon die beïnvloedt. Alleen iemand die een openbaar ambt uitoefent, kan wegens ongeoorloofde beïnvloeding worden gestraft.

Spreeker staat erop dat de commissie bijzondere aandacht besteedt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van individuele handelingen. Hij steunt de doelstelling van het wetsvoorstel maar zou niet willen dat de mogelijkheden voor strafbaarstelling te ruim worden. De parlementaire voorbereiding moet duidelijkheid verschaffen over de draagwijdte van de tekst.

Volgens de heer Delpérée vormt dit voorstel geen probleem voor het gewone werk van een advocaat, een juridisch adviseur, een fiscaal adviseur enz. Mochten zij echter uit hun gewone rol stappen om deel te nemen aan omkoping, dan vallen zij uiteraard wel onder de strafbaarstelling.

De heer Vandenberghe wijst erop dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken dient in acht te worden genomen.

Verder wijst spreker ook op verschillen tussen de Nederlandse tekst en de Franse tekst van het voorliggende wetsvoorstel. Waar de Nederlandse tekst spreekt over «op onrechtmatige wijze invloed uit te oefenen», heeft de Franse tekst het over «aux fins d'exercer de manière abusive une influence». De term «onrechtmatig» komt niet helemaal overeen met het woord «abusif». Het woord onrechtmatig geeft een grote appreciatiebevoegdheid aan de rechter. Dit lijkt eerder normaal in burgerlijke zaken, maar is te ruim in strafzaken, waar het legaliteitsbeginsel speelt. Een precieze omschrijving van het delict is noodzakelijk.

De heer Dubié steunt het voorstel aangezien hij ieder initiatief om corruptie te bestrijden, steunt. Hij vraagt waarom de indiener artikel 433-2 van het Franse Strafwetboek niet heeft overgenomen, dat een erg volledige definitie geeft van ongeoorloofde beïnvloeding tussen particulieren.

De heer Delpérée wijst erop dat de Franse wetgever een ander schema heeft gevolgd. Hij heeft omkoping en ongeoorloofde beïnvloeding gedefinieerd, ongeacht wie de betrokkenen zijn. Het Belgisch Strafwetboek is echter anders opgebouwd. In Titel III «Misdaden en wanbedrijven tegen de openbare trouw» behandelt hoofdstuk IV de omkoping van personen die een openbaar ambt uitoefenen. Titel V betreft «Misdaden en wanbedrijven tegen de openbare orde door bij-

nation peut-elle viser la personne privée qui agit dans le cadre de ses activités professionnelles? Cela peut concerner d'autres fonctions que celle des avocats. Le texte à l'examen laisse une grande marge d'interprétation. Il faudrait peut-être mieux en préciser la portée.

Il constate que le trafic d'influence est, jusqu'à présent, déterminé par la fonction du trafiquant. N'est en effet incriminable pour trafic d'influence que la personne qui exerce une fonction publique.

L'intervenant insiste pour que la commission soit particulièrement attentive à la protection de la vie privée et la protection des démarches individuelles. Il souscrit à l'objectif de la proposition de loi mais il ne voudrait pas que cela aboutisse à des possibilités d'incrimination trop large. Les travaux préparatoires doivent apporter les clarifications nécessaires sur la portée du texte.

M. Delpérée estime que la proposition à l'examen ne fait pas obstacle au travail normal de l'avocat, du conseil juridique, du conseiller fiscal, etc. Par contre, si ces personnes sortent de leur rôle normal pour participer à l'opération de corruption, elles tomberont évidemment sous le coup de l'incrimination pénale.

M. Vandenberghe attire l'attention sur l'obligation de respecter le principe de légalité en matière pénale.

L'intervenant souligne par ailleurs des discordances entre les textes néerlandais et français de la proposition de loi à l'examen. Alors que le texte néerlandais parle de «op onrechtmatige wijze invloed uit te oefenen», le texte français utilise les mots «aux fins d'exercer de manière abusive une influence». Le terme «onrechtmatig» ne correspond pas exactement au mot «abusif». Le terme néerlandais «onrechtmatig» donne au juge un large pouvoir d'appréciation. Si cela paraît plutôt normal en matière civile, cela s'avère excessif en matière pénale, où le principe de légalité s'applique. Il convient de donner une définition précise du délit.

M. Dubié soutient la proposition à l'examen car il appuie toute initiative visant à lutter contre toute forme de corruption. Il demande pour quelles raisons l'auteur de la proposition n'a pas repris l'article 433-2 du Code pénal français qui définit, de manière fort complète, le trafic d'influence entre particuliers.

M. Delpérée fait remarquer que le législateur français a suivi un schéma différent. Il a défini la corruption et le trafic d'influence, quelles que soient les personnes concernées. Par contre, le Code pénal belge est articulé différemment. Dans le Titre III «Des crimes et délits contre la foi publique», le chapitre IV traite de la corruption de personnes qui exercent une fonction publique. Le titre V traite «Des crimes et des délits contre l'ordre public commis par des particu-

zondere personen gepleegd». Aangezien het voorstel ongeoorloofde beïnvloeding door particulieren wenst aan te pakken, moest deze nieuwe strafbaarstelling elders dan in artikel 247, § 4, worden ondergebracht, om de interne logica van het Wetboek te behouden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

Geen opmerkingen bij dit artikel. Het wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

Artikel 2

Amendement nr. 1

De heer Delpérée dient een amendement in (stuk Senaat, nr. 4-507/2, amendement nr. 1) dat ertoe strekt in het artikel de woorden «openbare overheden en ambtenaren om van hen een handeling of het nalaten van die handeling te verkrijgen» te vervangen door de woorden «een persoon die een openbaar ambt uitoefent in België, in een vreemde Staat of in een internationaal publiekrechtelijke organisatie om van hem een handeling of het nalaten van die handeling te verkrijgen.»

Deze wijziging strekt ertoe de terminologie van de bepaling in overeenstemming te brengen met de woorden van de artikelen 246 e.v. De draagwijdte *ratione personae* wordt eveneens uitgebreid naar internationale ambtenaren zodat er een duidelijk parallelisme blijft bestaan met de draagwijdte van de openbare omkoping.

Amendement nr. 2

De heer Delpérée dient een tweede amendement in (stuk Senaat, nr. 4-507/2, amendement nr. 2) dat ertoe strekt in het voorgestelde artikel 317, § 2, de woorden «een persoon die geen openbaar gezag of openbaar ambt in de zin van artikel 246 uitoefent», te vervangen door de woorden «een persoon die geen openbaar ambt uitoefent in de zin van artikel 246».

Het gaat om een aanpassing die was voorgesteld door de dienst Wetsevaluatie.

Artikel 246 heeft het enkel over «een persoon die een openbaar ambt uitoefent.» Dat is een ruim begrip dat met name personen omvat die een deel van het openbaar gezag uitoefenen. Het begrip «openbaar ambt» betreft alle categorieën van personen die ongeacht hun statuut, enig openbaar ambt uitoefenen

liers». Comme la proposition vise à réprimer le trafic d'influence du fait des particuliers, il fallait insérer cette nouvelle incrimination ailleurs que dans l'article 247, § 4, pour respecter la logique interne du Code.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article premier

Cet article n'appelle pas d'observations. Il est adopté par 8 voix et 1 abstention.

Article 2

Amendement n° 1

M. Delpérée dépose un amendement (doc. Sénat, n° 4-507/2, amendement n° 1), tendant à remplacer, dans cet article, les termes «les autorités et les fonctionnaires publics en vue d'obtenir d'eux qu'ils accomplissent un acte déterminé ou qu'ils s'abstiennent de le prendre» par les termes «une personne exerçant une fonction publique en Belgique, dans un État étranger ou dans une organisation de droit international public en vue d'obtenir d'elle qu'elle accomplisse un acte déterminé ou qu'elle s'abstienne de le faire».

Cette modification vise à accorder la terminologie de la disposition proposée avec celle des articles 246 et suivants. Le champ d'application *ratione personae* est également étendu aux fonctionnaires internationaux en vue de respecter un parallélisme parfait avec le champ d'application de la corruption publique.

Amendement n° 2

M. Delpérée dépose un second amendement (doc. Sénat, n° 4-507/2, amendement n° 2), tendant à remplacer dans l'article 317, § 2 proposé les mots «une personne qui n'est pas investie d'une autorité ou d'une fonction publique au sens de l'article 246» par les mots «une personne qui n'exerce pas une fonction publique au sens de l'article 246».

Il s'agit d'une adaptation proposée par le Service d'évaluation de la législation.

L'article 246 mentionne uniquement les personnes qui exercent une fonction publique. Il s'agit d'une notion très large qui implique notamment les personnes investies de l'autorité publique. La notion couvre toutes les catégories de personnes qui, quel que soit leur statut (fonctionnaires ou agents publics

(federale, gewestelijke, gemeenschapsambtenaren, provinciale of gemeentelijke officieren of ambtenaren, verkozen mandatarissen; openbare officieren; tijdelijke of permanente dragers van een deel van de openbare macht of het openbare gezag; zelfs privépersonen, belast met een opdracht van openbare dienst ...).

Amendement nr. 3

De regering dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 4-507/2) dat het voorgestelde artikel 317 ingrijpend wijzigt, maar de inhoudelijke bedoeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel wel behoudt.

Vooreerst wordt het voorstel aangevuld. De regering is van mening dat ook in de privésector zowel de actieve als de passieve beïnvloeding moeten worden bestraft.

In de tweede plaats wordt ook de structuur van het artikel aangepast aan de gelijkaardige artikelen in het Strafwetboek die de publieke omkoping betreffen. Het artikel wordt aldus opgedeeld in vier paragrafen, waarvan de eerste twee de actieve en passieve ongeoorloofde beïnvloeding betreffen, de derde de straf bepaalt en de vierde paragraaf de assimilatie betreft van buitenlandse ambtenaren met de Belgische ambtenaren.

Tot slot wordt de terminologie aangepast in navolging van de artikelen 246 en volgende van het Strafwetboek en het Verdrag van de Raad van Europa.

De heer Mahoux denkt dat amendement nr. 3 van de regering (stuk Senaat, nr. 4-507/4) de draagwijdte van het oorspronkelijke wetsvoorstel verandert. Het voorstel strekte er alleen toe ongeoorloofde beïnvloeding door particulieren strafbaar te stellen, terwijl ons Strafwetboek momenteel alleen ongeoorloofde beïnvloeding door een persoon die een openbaar ambt uitoefent strafbaar stelt.

De heer Vandenberghe meent dat het nuttig zou zijn dat de regering aanduidt welke situaties zij precies zoekt te vatten door het nieuwe tekstvoorstel. Het toepassingsgebied dient duidelijk te zijn omschreven. Spreker wijst erop dat de term «ongeoorloofde beïnvloeding» niet gelijk is aan «trafic d'influence», wat eerder duidt op invloedszwandel.

De heer Vankrunkelsven vindt dat de term «ongeoorloofde beïnvloeding» duidelijk is omschreven in § 1.

De heer Delpérée herinnert eraan dat artikel 247, § 4, van het Strafwetboek, over de relatie gaat tussen een privé-persoon, een ambtenaar die zijn invloed aanwendt en een derde persoon, die een corrupt ambtenaar is. In voorliggend wetsvoorstel, alsook in amendement nr. 3 van de regering, liggen de verhou-

fédéraux, régionaux, communautaires, provinciaux, communaux; mandataires élus; officiers publics, dépositaires d'une manière temporaire ou permanente d'une parcelle de la puissance publique ou de l'autorité; personnes même privées, chargées d'une mission de service public), exercent une fonction publique, quelle qu'elle soit.

Amendement n° 3

Le gouvernement dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 4-507/2), qui modifie radicalement l'article 317 proposé, tout en conservant l'objectif de fond de la proposition de loi initiale.

La proposition est tout d'abord complétée. Le gouvernement estime que dans le secteur privé également, tant le trafic d'influence actif que le trafic d'influence passif doivent être punis.

Ensuite, la structure de l'article est adaptée aux articles similaires du Code pénal relatifs à la corruption publique. L'article est donc scindé en quatre paragraphes: les deux premiers définissent le trafic d'influence actif et passif, le troisième fixe la peine et le quatrième assimile les fonctionnaires étrangers aux fonctionnaires belges.

Enfin, la terminologie est adaptée à celle utilisée dans les articles 246 et suivants du Code pénal, et dans la Convention du Conseil de l'Europe.

M. Mahoux pense que l'amendement n° 3 du gouvernement (doc. Sénat, n° 4-507/4) change la portée de la proposition de loi initiale. Celle-ci visait uniquement à incriminer le trafic d'influence du fait de particuliers alors que notre Code pénal ne punit actuellement que le trafic d'influence commis par une personne exerçant une fonction publique.

M. Vandenberghe trouve qu'il serait utile que le gouvernement indique quelles situations il vise exactement dans le nouveau texte qu'il propose. Il convient de définir clairement le champ d'application. L'intervenant souligne une discordance entre les termes néerlandais «ongeoorloofde beïnvloeding» et les termes français «trafic d'influence».

M. Vankrunkelsven trouve que l'expression «trafic d'influence» est clairement définie au § 1^{er}.

M. Delpérée rappelle que l'article 247, § 4, du Code pénal vise la relation entre une personne privée, un fonctionnaire trafiquant d'influence et une troisième personne qui est un fonctionnaire corrompu. Dans la proposition de loi à l'examen ainsi que dans l'amendement n° 3 du gouvernement, la configuration est

dingen anders: het gaat om een privé-persoon, een tweede privé-persoon en om een corrupt ambtenaar.

Tevens verklaart hij dat hij zich grotendeels kan aansluiten bij amendement nr. 3 van de regering, dat de verschillende mogelijkheden verduidelijkt.

De heer Mahoux vraagt meer uitleg over de draagwijdte van amendement nr. 3 en meer bepaald over de actieve ongeoorloofde beïnvloeding. Is de voorgestelde tekst nauwkeurig genoeg? Spreker denkt bijvoorbeeld aan het begrip «onverschuldigd voordeel».

Wat moet er overigens gebeuren na de ongeoorloofde beïnvloeding? Kan men wegens ongeoorloofde beïnvloeding gerechtelijk vervolgen wanneer de tussenpersoon geen gebruik heeft gemaakt van ongeoorloofde middelen? Vormt het middel dat de tussenpersoon heeft aangewend een bestanddeel van het strafbare feit «ongeoorloofde beïnvloeding»? Het misdrijf ongeoorloofde beïnvloeding vooronderstelt continuïteit tussen de diverse betrokkenen in de keten om tot een handeling te komen, ongeacht of die ongeoorloofd is of niet.

De heer Delpérée wijst erop dat het resultaat niet noodzakelijk ongeoorloofd hoeft te zijn. Men kan een ambtenaar omkopen om een geoorloofd resultaat te verkrijgen. Dat belet niet dat het om corruptie of om ongeoorloofde beïnvloeding gaat.

De heer Mahoux vraagt om die toelichting in verband met de werkzaamheden van de lobbyisten. Het amendement strekt er immers toe de privé-persoon strafbaar te stellen die een andere persoon, waarvan verondersteld wordt dat hij invloed heeft op een openbare overheid, benadert. Is het nodig dat de persoon van wie verondersteld wordt dat hij invloed heeft, een middel aanwendt dat als corruptie wordt beschouwd? Hoe definieert men overigens «openbare overheid»?

Mevrouw Crombé-Berton stelt vast dat het amendement rekening houdt met de hypothese dat er tussenpersonen worden gebruikt. Het is bijgevolg mogelijk dat het niet meer om een driehoeksrelatie gaat, maar om een keten van personen die aangeklaagd kunnen worden.

De heer Vandenberghe heeft een bijkomende vraag met betrekking tot tussenpersonen. Wat indien een tussenpersoon in de besluitvorming opduikt? Dit kan ook niet formeel zijn, wegens een eventueel belangenconflict. Valt de tussenpersoon onder de voorgestelde incriminatie?

Als antwoord op de vraag van de heer Mahoux, verwijst de minister naar de verantwoording van het

différente: on est en présence d'une personne privée, d'une seconde personne privée et d'un fonctionnaire corrompu.

Il déclare en outre qu'il peut dans une large mesure se rallier à l'amendement n° 3 du gouvernement qui clarifie les différentes hypothèses.

M. Mahoux demande des précisions sur la portée de l'amendement n° 3 et plus spécifiquement sur le trafic d'influence actif. Le texte proposé est-il suffisamment précis? L'orateur pense par exemple à la notion «d'avantage indu».

Que doit-il par ailleurs se passer en aval du trafic d'influence? Peut-on poursuivre pour trafic d'influence lorsque l'intermédiaire n'a pas utilisé des moyens illicites? Le moyen utilisé par l'intermédiaire est-il un élément constitutif de l'incrimination de trafic d'influence? Le délit de trafic d'influence présuppose une continuité entre les différents intervenants dans la chaîne en vue d'aboutir à un acte, qu'il soit ou non illicite.

M. Delpérée fait remarquer que le résultat ne doit pas nécessairement être illicite. Il est possible de corrompre un fonctionnaire pour obtenir un résultat licite. Cela n'en demeure pas moins de la corruption ou du trafic d'influence.

M. Mahoux demande ces précisions par rapport au travail des lobbies. En effet, l'amendement vise à incriminer la personne privée qui intervient auprès d'une autre personne qui est censée avoir une influence sur une autorité publique. Faut-il que la personne qui est censée avoir une influence utilise un moyen qui s'analyse comme de la corruption? D'autre part, comment définit-on l'autorité publique?

Mme Crombé-Berton constate que l'amendement prévoit l'hypothèse de l'interposition de personnes. On peut dès lors quitter la relation triangulaire pour se trouver face à une chaîne de personnes qui pourraient être incriminées.

M. Vandenberghe aimerait poser une question supplémentaire à propos des intermédiaires. Qu'en est-il s'il s'avère qu'un intermédiaire participe au processus décisionnel? Une telle participation ne doit pas toujours avoir un caractère formel, elle peut aussi résulter d'un conflit d'intérêts. L'incrimination proposée s'applique-t-elle à un tel intermédiaire?

En réponse à la question de M. Mahoux, le ministre renvoie à la justification de l'amendement n° 3 (doc.

amendement nr. 3 (stuk Senaat, nr. 4-507/2). Het spreekt vanzelf dat de uitgeoefende invloed een voornemen tot omkoping moet hebben.

Wat de tussenpersoon betreft, meent de minister dat de tussenpersoon die te goeder trouw is niet kan vervolgd worden. Anders is het als de tussenpersoon mee de constructie opzet, dan zal hij uiteraard moeten worden vervolgd. Dit zal uiteindelijk uit de feiten moeten blijken.

De heer Vandenberghe wijst erop dat er ook belangenname kan zijn door de tussenpersoon. Dit is een vorm van invloedswendel.

De heer Delpérée wijst erop dat de formulering « rechtstreeks of door tussenpersonen » wordt gebruikt in artikel 246, § 1, van het Strafwetboek, waar omkoping van personen die een openbaar ambt uitoefenen gedefinieerd wordt. Indien men het gebruik van tussenpersonen niet had vermeld, had men een rechtstreeks verband moeten aantonen tussen de omkoper en de omgekochte persoon. Het zou dan volstaan een beroep te doen op een stroman om geen misdrijf te plegen.

Tevens herinnert hij eraan dat corruptie of ongeoorloofde beïnvloeding niet noodzakelijk tot het verrichten van een op zich ongeoorloofde handeling hoeft te leiden. Het is het proces dat ongeoorloofd is, het verkregen resultaat hoeft dat niet te zijn.

De heer Van Parys haalt het voorbeeld aan van politiek dienstbetoon. Wat als een politicus tussenkomt voor een bouwvergunning? Wil men dit strafrechtelijk verbieden? Er is een verschil tussen de politieke deontologie en het strafrecht.

De heer Mahoux verwijst naar het systeem waarbij iemand op wettelijke wijze een ander persoon kan machtigen om namens hem op te treden.

De heer Delpérée herinnert eraan dat het de bedoeling van het voorstel is een einde te maken aan een discriminerend systeem, dat de ambtenaar die op ongeoorloofde wijze invloed uitoefent bestraft, maar dat niet doet met de particulier die hetzelfde doet.

Mevrouw Crombé-Berton denkt dat de vermelding van de tussenpersonen niet zonder gevaar is. Het mag niet zo zijn dat men een heksenjacht ontketent. Ze denkt aan de persoon die zich in de keten bevindt, terwijl hij geenszins de intentie heeft invloed uit te oefenen. Kan zo iemand vervolgd worden?

De minister is er zich van bewust dat men zich ergens op glad ijs begeeft, zeker wat betreft de toepasbaarheid van de voorgestelde regeling. Wat de politicus betreft, wijst spreker erop dat een persoon die een openbaar ambt uitoefent niet onder het toepasingsgebied valt van voorgestelde regeling.

Sénat, n° 4-507/2). Il va de soi que l'influence exercée doit contenir une intention de corrompre.

En ce qui concerne les intermédiaires, le ministre estime que ceux qui sont de bonne foi ne sont pas passibles de poursuites. En revanche, si l'intermédiaire intervient activement dans le processus de corruption, il devra bien entendu être poursuivi. En fin de compte, c'est l'analyse des faits qui le déterminera.

M. Vandenberghe souligne qu'une prise d'intérêt peut également être le fait d'un intermédiaire. Il s'agit d'une forme de trafic d'influence.

M. Delpérée fait remarquer que la formule « directement ou par interposition de personnes » est utilisée à l'article 246, § 1^{er}, du Code pénal qui définit la corruption de personnes exerçant une fonction publique. Si l'on ne visait pas l'interposition de personnes, il faudrait nécessairement établir un lien direct entre le corrupteur et le corrompu. Il suffirait dès lors de recourir à un homme de paille pour échapper au délit.

Par ailleurs, il rappelle que la corruption ou le trafic d'influence ne doit pas nécessairement conduire à l'accomplissement d'un acte qui serait illicite en soi. C'est le processus qui est illicite, pas nécessairement le résultat obtenu.

M. Van Parys cite l'exemple de la permanence sociale. Qu'en est-il si un politique intervient pour un permis de bâtir? Veut-on interdire pénalement cette pratique? Il y a une différence entre la déontologie politique et le droit pénal.

M. Mahoux renvoie au système du mandat qui permet de déléguer de manière légale la possibilité d'intervenir.

M. Delpérée rappelle que l'objectif de sa proposition est de mettre fin à une discrimination dans un système qui punit le fonctionnaire trafiquant d'influence mais ne punit pas le particulier trafiquant d'influence.

Mme Crombé-Berton pense que l'interposition de personnes n'est pas sans danger. Il ne faut pas que cela aboutisse à des poursuites trop larges. Elle pense à la personne qui se trouverait dans la chaîne alors qu'il n'y a dans son chef aucun élément intentionnel en vue d'influencer. Une telle personne pourra-t-elle être poursuivie?

Le ministre est conscient que d'une certaine façon, l'on s'engage sur un terrain dangereux, surtout en ce qui concerne l'applicabilité de la réglementation proposée. Quant au politique, l'intervenant souligne qu'une personne qui exerce une fonction publique ne relève pas du champ d'application de la réglementation proposée.

De heer Van Parys antwoordt dat men duidelijk moet stellen of men dan de persoon die een beroep doet op de politicus of de persoon die de belofte uitvoert, wil straffen.

De heer Mahoux verklaart het eens te zijn met de doelstelling van voorliggend voorstel en met het middel dat in het amendement van de regering wordt aangewend. Hij geeft het voorbeeld van de farmaceuticabedrijven, die, niet alleen in België, maar ook op Europees niveau, lobbyen. Hun initiatieven en argumenten in verband met geneesmiddelen zijn niet altijd uitsluitend wetenschappelijk.

Zo ageren bepaalde groepen voor de erkenning en terugbetaling van producten die niet door het RIZIV worden terugbetaald. De verschillende componenten van het medisch korps hebben hier een rol te spelen. Nadat het college van de geneesheren-directeurs van het RIZIV zijn advies heeft gegeven, is het aan de overheid om een beslissing te nemen. Het is een typisch watervalstelsel. Wanneer moet men in een dergelijke context van ongeoorloofde beïnvloeding spreken? Indien het farmaceutisch bedrijf de arts benadert en hem, om redenen die perfect legitiem kunnen zijn, overtuigt, hoe moet men dergelijke houding dan beschouwen?

In België worden lobby's niet geaccepteerd, terwijl zij in de Europese Unie bijna een instituut zijn. Misschien is het onze slechte kennis van de werking van de lobbyisten die vragen oproept. Wat op Europees niveau volstrekt gewoon en dus geoorloofd is, krijgt hier niet dezelfde erkenning. Het is dus heel belangrijk dat men opheldering geeft, om een overdreven of automatische toepassing van de voorgestelde tekst te voorkomen.

De heer Delpérée neemt er akte van dat de vorige spreker de doelstelling van dit wetsontwerp legitiem vindt. Het voorbeeld illustreert het bredere probleem van alle commerciële, maatschappelijke activiteiten, van de vrije beroepen, waar mensen anderen proberen te beïnvloeden. Een politicus die overtuigd is van de waarde van zijn politiek product zal zich inspannen om anderen van die waarde te overtuigen. Hetzelfde geldt voor een economisch, farmaceutisch, intellectueel product ... Dat heeft niets met omkoping of ongeoorloofde beïnvloeding te maken. In de definities die van dat laatste begrip worden gegeven — zowel van actieve als van passieve ongeoorloofde beïnvloeding — is het uitgangspunt een ambtenaar in de brede betekenis van artikel 246 van het Strafwetboek, die geld of onverschuldigde voordelen vraagt. Dat heeft niets te zien met inspanningen om iemand te overtuigen van de kwaliteit van een product of van goederen, of ze nu economisch, sociaal of farmaceutisch zijn. Men kan ongeoorloofde beïnvloeding niet los zien van omkoping, met een omkoper, een omgekocht persoon en een tussenpersoon die op

M. Van Parys répond qu'il faut établir clairement si l'on veut punir la personne qui fait appel au politique ou la personne qui exécute la promesse.

M. Mahoux déclare souscrire au but poursuivi par la proposition à l'examen et au moyen utilisé dans l'amendement du gouvernement. Il cite l'exemple des firmes pharmaceutiques, qui pratiquent le lobbying, non seulement en Belgique mais aussi au niveau européen. Par rapport aux médicaments, leurs démarches et arguments ne présentent pas toujours un caractère exclusivement scientifique.

Ainsi, pour les produits qui ne font pas l'objet de remboursements par l'INAMI, certains groupes interviennent pour obtenir une reconnaissance dans le cadre du remboursement. De manière générale, le corps médical, dans ses différentes composantes, a un rôle à jouer. Après avis du collège des médecins directeurs de l'INAMI, il appartient à l'autorité de prendre une décision. Il s'agit de l'exemple-type de la cascade. Quand faut-il parler, dans un tel contexte, de trafic d'influence? Si la firme pharmaceutique agit auprès du médecin et que celui-ci est convaincu, pour des raisons qui peuvent être parfaitement légitimes, comment faut-il analyser ce type d'attitude?

En Belgique, il n'y a pas d'acceptation du principe des lobbies, alors qu'au niveau de l'Union européenne, il s'agit pratiquement d'une institution. Peut-être est-ce notre méconnaissance du système de fonctionnement des lobbyistes qui suscite des interrogations. Ce qui semble parfaitement licite parce qu'habituel au niveau européen ne bénéficie pas du même type de reconnaissance. Une clarification est donc très importante, afin d'éviter une application par excès ou par défaut du texte proposé.

M. Delpérée prend acte des propos du précédent orateur en ce qui concerne le but légitime qui soutient la proposition de loi à l'examen. L'exemple cité pose le problème plus large de toutes les activités commerciales, sociales, des professions libérales, où des personnes s'efforcent d'en influencer d'autres. Un politicien convaincu du bien-fondé de son produit politique s'efforcera de convaincre d'autres personnes de ce bien-fondé. Il en va de même pour un produit économique, pharmaceutique, intellectuel ... Cela n'a rien à voir avec la corruption ni avec le trafic d'influence. Dans les définitions qui sont données de cette dernière notion, qu'il s'agisse de trafic actif ou passif, on part de l'idée d'un fonctionnaire au sens large de l'article 246 du Code pénal, qui sollicite de l'argent ou des avantages indus. Cela n'a rien à voir avec le travail de conviction de la qualité d'un produit ou d'une marchandise, qu'elle soit économique, sociale ou sanitaire. On ne peut sortir le trafic d'influence de l'opération corruptrice, supposant un corrupteur, un corrompu, et l'intermédiaire que constitue le trafiquant d'influence. La consultation que donne un avocat

ongeoorloofde wijze invloed uitoefent. Het consult van een advocaat als juridisch raadsman heeft niets met omkoping te maken, maar indien zijn cliënt de omkoper is en het consult naar de omgekochte persoon wordt gezonden, is de advocaat een schakel in de omkoping. Indien alle leidinggevendenden van de RIZIV-dienst een omslag ontvangen, samen met het product dat ze wetenschappelijk moeten onderzoeken, dan is het duidelijk dat de context helemaal verandert.

De heer Mahoux wijst erop dat het bij ongeoorloofde beïnvloeding niet gaat om de laatste schakel, maar om de tussenpersoon. Er is gezegd dat er aan het einde niet noodzakelijk sprake moet zijn van omkoping om van ongeoorloofde beïnvloeding te kunnen spreken. Iemand die in een eerste fase een openbare overheid benadert die invloed kan hebben op de beslissingsstructuur, kan in dat geval verkeren. Uiteraard zal ongeoorloofde beïnvloeding makkelijker te bewijzen zijn als ze uiteindelijk heeft geleid tot omkoping.

De heer Vankrunkelsven uit zijn bezorgdheid en verwijst naar de reeds opgeworpen hypothese waarbij een tussenpersoon (bijvoorbeeld een politicus) een legitieme vraag overbrengt en in ruil daarvoor een beloning (bijvoorbeeld een stembelofte) ontvangt. De beloning, hoe klein ook, is dan ongetwijfeld een onverschuldigd goed. Wil men zo ver gaan om in dergelijk geval strafrechtelijk op te treden? De lat ligt dan zeer laag.

De heer Delpérée verklaart dat het vragen van een inlichting niet onder het voorgestelde artikel 317 valt. Met die bepaling wordt de persoon bedoeld die op ongeoorloofde wijze invloed aanwendt om van de openbare overheid te verkrijgen dat ze in haar functie een handeling pleegt of nalaat dergelijke handeling te plegen.

De minister antwoordt dat men moet nagaan of de tussenkomst van betreffende persoon een invloed heeft gehad op de handeling van de ambtenaar. De vraag rijst of er al dan niet ongeoorloofde beïnvloeding is. Zou de handeling op een andere wijze hebben plaatsgevonden zonder gift? Dit moet worden uitgemakt in de feiten. Een doos pralines wordt algemeen aanvaard als door de beugel kunnen.

De heer Vankrunkelsven haalt het voorbeeld aan van een persoon die een bouwvergunning wenst in te dienen maar zich helemaal niet thuis voelt in de administratieve wereld. Hij doet beroep op een persoon om zijn vraag over te brengen, zonder enige bemoeienis te vragen; hij is de tussenpersoon erkentelijk en geeft hem een beloning. Dit kan volgens de letter van de wet als een onverschuldigd voordeel worden beschouwd en de tussenpersoon zou kunnen worden strafbaar gesteld.

De minister wijst erop dat de stembelofte buiten het toepassingsgebied valt van het voorgestelde arti-

comme conseiller juridique n'a rien à voir avec la corruption, mais si son client est le corrupteur, et que la consultation est envoyée au corrompu, l'avocat est partie à cette opération de corruption. Si tous les responsables du service de l'INAMI reçoivent une enveloppe en même temps que le produit qu'ils doivent examiner sur le plan scientifique, il est évident que l'on se trouve dans un autre registre.

M. Mahoux fait observer que dans le trafic d'influence, ce n'est pas l'«aval» qui est concerné, mais l'intermédiaire. Il a été dit qu'il ne doit pas obligatoirement y avoir en aval un fait de corruption pour que le trafic d'influence existe. Quelqu'un qui, au départ, intervient vis-à-vis d'un pouvoir public susceptible d'avoir une influence sur la structure décisionnelle peut se trouver dans un tel cas de figure. Bien sûr, l'existence d'une corruption *in fine* facilitera sans doute la preuve de l'existence d'un trafic d'influence en amont.

M. Vankrunkelsven exprime son inquiétude et renvoie à l'hypothèse déjà soulevée d'un intermédiaire (un politique, par exemple) qui transmet une demande légitime et reçoit une rétribution (une promesse de vote, par exemple) en contrepartie. La rétribution, aussi modique soit-elle, est assurément un avantage indu. Veut-on aller jusqu'à intervenir pénalement dans un tel cas? En agissant de la sorte, l'on place la barre très bas.

M. Delpérée précise que demander un renseignement ne tombe pas sous le coup de l'article 317 proposé. Cette disposition vise le trafiquant d'influence qui agit en vue d'obtenir de l'autorité publique qu'elle accomplisse un acte de sa fonction ou qu'elle s'abstienne d'accomplir un tel acte.

Le ministre répond que l'on doit vérifier si l'intervention de la personne en question a eu une influence sur les actes du fonctionnaire. On peut se demander s'il y a trafic d'influence ou non. Aurait-on agi différemment sans don? Cela doit être déterminé dans les faits. Il est généralement admis qu'une boîte de pralines reste dans le domaine de l'acceptable.

M. Vankrunkelsven cite l'exemple d'une personne qui souhaite introduire une demande de permis de bâtir mais qui n'est pas du tout à l'aise dans le domaine administratif. Elle fait appel à un intermédiaire pour transmettre sa demande, sans lui demander d'intervenir; elle lui est reconnaissante et la rétribue. Selon la lettre de la loi, cela peut être considéré comme un avantage indu et l'intermédiaire pourrait être sanctionné.

Le ministre souligne que la promesse de vote ne relève pas du champ d'application de l'article 317, § 1^{er}

kel 317, § 1, aangezien dit reeds is voorzien in artikel 274, § 4 van het Strafwetboek.

Amendement nr. 4

De heer Delpérée c.s. dienen een amendement in (stuk Senaat nr. 4-507/2, amendement nr. 4), waarin amendement nr. 3 van de regering met enkele tekst-correcties wordt overgenomen.

De hoofdindieners van het amendement onderstreept dat het logisch is om, in navolging van de actieve en passieve omkoping, ook over actieve en passieve ongeoorloofde beïnvloeding te spreken.

Amendement nr. 4, dat artikel 2 vervangt, wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding. Als gevolg van die stemming dienen de amendementen nrs. 1 tot 3 geen doel meer.

V. EINDSTEMMING

Het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 10 aanwezige leden.

De rapporteur,

Tony VAN PARYS. Patrik VANKRUNKELSVEN.

De voorzitter,

proposé étant donné que ce cas est déjà prévu à l'article 274, § 4 du Code pénal.

Amendement n° 4

M. Delpérée et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 4-507/2, amendement n° 4), qui reprend l'amendement n° 3 du gouvernement en y apportant quelques améliorations rédactionnelles.

L'auteur principal de l'amendement souligne que, de la même manière que l'on parle de corruption active et passive, il est logique de parler de trafic d'influence actif et passif.

L'amendement n° 4, qui remplace l'article 2, est adopté par 8 voix et 1 abstention. Par suite de ce vote, les amendements n° 1 à 3 deviennent sans objet.

V. VOTE FINAL

L'ensemble de la proposition de loi amendée est adopté par 8 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

Le rapporteur,

Tony VAN PARYS. Patrik VANKRUNKELSVEN.

Le président,