

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2007-2008

14 JANUARI 2008

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

(Ingediend door de heer Francis Delpérée)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel wil een bepaling in het Strafwetboek invoegen om de ongeoorloofde beïnvloeding door particulieren strafbaar te stellen. Het betreft dus een aanvulling van de specifieke strafbaarstelling van personen die een openbaar ambt uitoefenen.

Corruptie en alle vormen van machtsmisbruik met het oog op persoonlijke verrijking zijn ernstige bedreigingen voor de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten. Het bestrijden van dergelijke wanpraktijken is van levensbelang voor de goede werking van een democratische samenleving. Daarvoor zijn verschillende juridische instrumenten voorhanden, zowel op nationaal als op internationaal vlak. Op 29 januari 1999 bijvoorbeeld legde de Raad van Europa een Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie ter ratificatie voor (1). Zoals zijn buurlanden beschikt België sinds 10 februari 1999 bovendien over een moderne wet om corruptie te bestrijden.

(1) Dit Verdrag werd door België geratificeerd en is op 23 maart 2004 in werking getreden. België maakte een voorbehoud met betrekking tot de uitvoering van het Verdrag. Dit houdt in dat de Belgische Staat krachtens zijn nationale wetgeving de handelingen bedoeld in artikel 12 van het Verdrag (ongeoorloofde beïnvloeding) niet strafbaar zal stellen wanneer die niet het gebruik tot doel hebben door de persoon die een openbaar ambt uitoefent, van de echte of vermeende invloed waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. De juiste redenen van dit voorbehoud zijn niet gekend, maar het kan verklaard worden door het feit dat de wet van 10 februari 1999 niet in deze mogelijkheid voorzag: in de rechtsleer wordt dit beschouwd als een « leemte in de Belgische wetgeving ».

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

14 JANVIER 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

(Déposée par M. Francis Delpérée)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à intégrer une disposition dans le Code pénal qui incrimine le trafic d'influence du fait des particuliers. Elle entend ainsi compléter l'incrimination spécifique qui affecte les personnes qui exercent une fonction publique.

La corruption ainsi que toute forme d'abus de pouvoir en vue d'un gain personnel représentent une menace grave pour la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Le combat contre ces abus est vital pour le bon développement de la société démocratique. Plusieurs instruments juridiques essentiels ont été adoptés dans ce domaine, tant sur le plan interne qu'au sein de différentes enceintes internationales. Ainsi, le 29 janvier 1999, le Conseil de l'Europe ouvrait à signature une convention pénale contre la corruption (1). À l'instar d'autres pays voisins, la Belgique s'est dotée le 10 février 1999 d'une loi moderne relative à la répression de la corruption.

(1) Cette convention a été ratifiée par la Belgique et est entrée en vigueur le 23 mars 2004. La Belgique a émis des réserves quant à l'application de la convention. Ces réserves prévoient que l'État belge n'érigera en infractions pénales conformément à son droit interne, les actes visés à l'article 12 de la Convention — le trafic d'influence — qui n'ont pas pour objet l'usage par une personne qui exerce une fonction publique, de l'influence réelle ou supposée dont elle dispose du fait de sa fonction. Les raisons exactes de cette réserve ne sont pas connues mais pourraient trouver comme explication le fait que la loi du 10 février 1999 ne couvrirait pas cette hypothèse: ce qui est perçu par la doctrine comme « une lacune de la législation belge ».

Corruptiebestrijding heeft de laatste jaren opmerkelijke ontwikkelingen gekend. Europese Staten treden bijvoorbeeld strenger op tegen corruptie in de privé-sector. « Cette forme de corruption porte en effet préjudice à l'ensemble de la société en violant certaines valeurs essentielles dans les relations contractuelles comme la confiance ou la loyauté. Ils ont inséré dans la convention pénale du Conseil de l'Europe et dans celle de l'OCDE un article spécifique à ce sujet » (1).

De wet van 10 februari 1999 voert in het Belgisch recht op het gebied van omkoping een nieuwe bepaling in, die de zogenaamde ongeoorloofde beïnvloeding strafbaar stelt. Krachtens artikel 247, § 4, van het Strafwetboek, is er sprake van ongeoorloofde beïnvloeding « 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 ».

« L'incrimination du trafic d'influence cherche à atteindre l'entourage de l'agent ou le parti politique auquel il adhère et à sanctionner le comportement des personnes qui, proches du pouvoir, tentent d'obtenir des avantages en raison de leur situation, contribuant ainsi à l'instauration d'un climat de corruption. Cela permet (...) de s'attaquer à ce que l'on appelle la « corruption ambiante » qui sape la confiance des citoyens (...). Cette infraction diffère de la corruption en ce que le trafiquant d'influence n'est pas tenu « d'agir ou d'éviter d'agir » comme le ferait un fonctionnaire. Le bénéficiaire de cet avantage indu assiste la personne (...) en exerçant ou proposant, d'exercer une influence abusive sur une tierce personne qui peut accomplir (ou s'abstenir d'accomplir) un certain acte. L'influence « abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence: les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion » (2).

Helaas is in de Belgische wetgeving de ongeoorloofde beïnvloeding alleen strafbaar wanneer ze wordt gepleegd door een persoon die een openbaar ambt uitoefent. Het Franse Strafwetboek daarentegen voorziet in een tweede, ruimere, vorm van ongeoorloofde beïnvloeding die betrekking heeft op elke privé-persoon die op ongeoorloofde wijze een bepaalde handeling van een openbare overheid tracht te verkrijgen: « le fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour abuser de son influence réelle ou

L'action contre la corruption a connu ces dernières années des développements remarquables. Les États européens ont notamment durci la répression de la corruption dans le secteur privé. « Cette forme de corruption porte en effet préjudice à l'ensemble de la société en violant certaines valeurs essentielles dans les relations contractuelles comme la confiance ou la loyauté. Ils ont inséré dans la convention pénale du Conseil de l'Europe et dans celle de l'OCDE un article spécifique à ce sujet » (1).

La loi du 10 février 1999 introduit en droit belge une nouvelle incrimination dans le domaine de la corruption pour couvrir ce qu'on appelle le trafic d'influence. En vertu de l'article 247, § 4, du Code pénal, constitue le trafic d'influence, la corruption qui « 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 ».

« L'incrimination du trafic d'influence cherche à atteindre l'entourage de l'agent ou le parti politique auquel il adhère et à sanctionner le comportement des personnes qui, proches du pouvoir, tentent d'obtenir des avantages en raison de leur situation, contribuant ainsi à l'instauration d'un climat de corruption. Cela permet (...) de s'attaquer à ce que l'on appelle la « corruption ambiante » qui sape la confiance des citoyens (...). Cette infraction diffère de la corruption en ce que le trafiquant d'influence n'est pas tenu « d'agir ou d'éviter d'agir » comme le ferait un fonctionnaire. Le bénéficiaire de cet avantage indu assiste la personne (...) en exerçant ou proposant, d'exercer une influence abusive sur une tierce personne qui peut accomplir (ou s'abstenir d'accomplir) un certain acte. L'influence « abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence: les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion » (2).

Il est regrettable que le législateur belge ait limité le trafic d'influence à celui commis par des personnes exerçant une fonction publique. L'article 433-2 du Code pénal français connaît, lui, une deuxième forme de trafic d'influence plus large qui vise toute personne privée qui essaye d'obtenir indûment un certain comportement d'une autorité publique. Il s'agit du « fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration

(1) http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/zoom_in/28_fr.htm.

(2) Rapport explicatif, Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 27 janvier 1999.

(1) http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/zoom_in/28_fr.htm.

(2) Rapport explicatif, Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 27 janvier 1999.

supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable».

Dit voorstel wil een leemte aanvullen in de Belgische wetgeving door in het Strafwetboek een bepaling op te nemen die de ongeoorloofde beïnvloeding door particulieren strafbaar stelt (1). «Le trafic d'influence commis par une personne n'exerçant pas de fonction publique peut être tout aussi dommageable. On songe, par exemple, au parent d'un ministre qui intercède, contre rémunération, auprès dudit ministre pour que celui-ci prenne une décision favorable au corrupteur. Le parent dudit ministre, ayant pourtant usé de son influence, ne pourra être puni de trafic d'influence, dès lors qu'il n'exerce pas de fonction publique» (2).

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

De voorgestelde bepaling is ingegeven door artikel 12 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van corruptie (3).

Deze bepaling voorziet in de strafbaarstelling van een verhouding tussen drie partijen waarbij een persoon die een echte of vermeende invloed kan uitoefenen op een openbare overheid, die invloed inruilt tegen een voordeel dat hij ontvangt van iemand die van deze invloed gebruik wenst te maken.

De bestanddelen van de strafbaarstelling verschillen van die van het gebruik van invloed «door de persoon die een openbaar ambt uitoefent» als bedoeld in artikel 247, § 4, van het Strafwetboek: de voorgestelde bepaling verbiedt de «ongeoorloofde» beïnvloeding, en niet het «aanwenden» van invloed. Terwijl voor

(1) In tegenstelling tot «personen die een openbaar ambt uitoefenen», wier handelingen strafbaar gesteld worden in artikel 247, § 4, van het Strafwetboek.

(2) S. Evrard, «La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption» *J.T.*, 1999, blz.339.

(3) «Iedere Partij neemt de wetgevende en andere maatregelen die nodig blijken te zijn om overeenkomstig haar interne recht als strafbaar feit aan te merken, wanneer opzettelijk gepleegd, het beloven, aanbieden of geven, rechtstreeks of onrechtstreeks, van elk onverschuldigd voordeel als beloning, aan enige persoon die beweert of bevestigt in staat te zijn invloed uit te oefenen op de besluitvorming door een van de personen, bedoeld in de artikelen 2, 4 tot en met 6 en 9 tot en met 11, ongeacht of het onverschuldigde voordeel voor hem zelf is of voor iemand anders, alsmede het vragen, ontvangen of aanvaarden van het aanbod of de belofte daarvan als beloning voor bedoelde beïnvloeding, ongeacht of de invloed al dan niet is uitgeoefend dan wel of de veronderstelde beïnvloeding al dan niet leidt tot het beoogde resultaat».

publiques des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable».

La présente proposition vise à remédier à une lacune de la législation belge en intégrant dans le Code pénal une disposition qui réprime le trafic d'influence du fait des particuliers (1). «Le trafic d'influence commis par une personne n'exerçant pas de fonction publique peut être tout aussi dommageable. On songe, par exemple, au parent d'un ministre qui intercède, contre rémunération, auprès dudit ministre pour que celui-ci prenne une décision favorable au corrupteur. Le parent dudit ministre, ayant pourtant usé de son influence, ne pourra être puni de trafic d'influence, dès lors qu'il n'exerce pas de fonction publique» (2).

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 2

La disposition proposée s'inspire de l'article 12 de la Convention du Conseil de l'Europe contre la corruption (3).

Cette disposition incrimine une relation trilatérale dans laquelle une personne qui est dotée d'une influence réelle ou supposée sur une autorité ou une administration publiques échange cette influence contre un avantage fourni par quelqu'un qui souhaite profiter de cette influence.

Les éléments constitutifs de l'incrimination diffèrent de ceux du trafic d'influence «par la personne qui exerce une fonction publique» visée à l'article 247, § 4, du Code pénal en ce que le texte de la disposition proposée parle de l'«abus» et non de l'«usage» de l'influence. Alors que dans le chef d'une personne qui

(1) Par opposition aux «personnes qui exercent une fonction publique» qui font l'objet de l'incrimination de l'article 247, § 4, du Code pénal.

(2) S. Evrard, «La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption» *J.T.*, 1999, p. 339.

(3) «Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision de toute personne visée aux articles 2, 4 à 6 et 9 à 11, que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché».

een persoon die een openbaar ambt uitoefent het aanwenden van invloed zelf strafbaar is (1), geeft het woord « ongeoorloofde » in de voorgestelde bepaling aan dat er sprake kan zijn van een geoorloofd gebruik van invloed door een persoon die geen openbaar ambt uitoefent. « L'influence « abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence: les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion » (2). Zo vallen betaalde diensten die op transparante wijze verricht worden door personen die gespecialiseerd zijn in betrekkingen met overheidsbesturen, zoals advocaten, raadsliden of lobbyisten, buiten het toepassingsgebied van de wet.

Of de invloed al dan niet is uitgeoefend dan wel of de beïnvloeding al dan niet leidt tot het beoogde resultaat, is van geen belang.

Deze strafbaarstelling gaat gepaard met dezelfde straffen als de gewone private omkoping als bedoeld in artikel 504^{ter} van het Strafwetboek.

*
* *

exerce une fonction publique c'est l'exercice même d'une influence qui est punissable (1), l'utilisation du terme « abusif » dans la disposition proposée valide le fait qu'il existe un usage licite de l'influence par une personne qui n'exerce pas une fonction publique. « L'influence « abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence: les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion » (2). Sont ainsi exclus du champ de l'incrimination les services rémunérés prestés dans la transparence par des personnes spécialisées dans les relations avec les administrations publiques comme les avocats, conseils ou lobbyistes.

Il est indifférent que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence produise ou non le résultat escompté.

Cette incrimination est assortie de peines identiques à celles qui sanctionnent la corruption privée simple, visée à l'article 504^{ter} du Code pénal.

Francis DELPÉRÉE.

*
* *

(1) D. Flore, « L'incrimination de la corruption — Les nouveaux instruments internationaux — La nouvelle loi belge du 10 février 1999 », *La Charte*, 1999, blz. 94.

(2) Rapport explicatif, Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 27 janvier 1999, nr. 65.

(1) D. Flore, « L'incrimination de la corruption — Les nouveaux instruments internationaux — La nouvelle loi belge du 10 février 1999 », *La Charte*, 1999, p. 94.

(2) Rapport explicatif, Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 27 janvier 1999, n° 65.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In titel V «Misdaden en wanbedrijven tegen de openbare orde door bijzondere personen gepleegd», hoofdstuk IX «Enige andere misdrijven tegen de openbare orde», van het Strafwetboek, wordt een nieuwe afdeling III ingevoegd, met als opschrift: «AFDELING III — Ongeoorloofde beïnvloeding van personen die een openbaar ambt uitoefenen», die een artikel 317 bevat, dat luidt als volgt:

«Art. 317. — Ongeoorloofde beïnvloeding bestaat in het feit dat een persoon die geen openbaar gezag of openbaar ambt in de zin van artikel 246 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 op onrechtmatige wijze invloed uit te oefenen op openbare overheden en ambtenaren om van hen een handeling of het nalaten van die handeling te verkrijgen.

Ongeoorloofde beïnvloeding wordt gestraft met gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar en met geldboete van 100 euro tot 10 000 euro.».

30 november 2007.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans le titre V «Des crimes et des délits contre l'ordre public commis par des particuliers», chapitre IX «De quelques autres infractions à l'ordre public» du Code pénal, est inséré une nouvelle section III, intitulé: «SECTION III. — Du trafic d'influence à l'égard de personnes qui exercent une fonction publique», comprenant un article 317, rédigé comme suit:

«Art. 317. — Est constitutif de trafic d'influence le fait pour une personne qui n'est pas investie d'une autorité ou d'une fonction publiques au sens de l'article 246 de solliciter ou d'agréer, directement ou par interposition de personnes, une offre, une promesse ou un avantage de toute nature, pour elle-même ou pour un tiers, aux fins d'exercer de manière abusive une influence sur 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.

La peine sera un emprisonnement de six mois à deux ans et une amende de 100 euros à 10 000 euros.».

30 novembre 2007.

Francis DELPÉRÉE.