

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

28 NOVEMBRE 2006

**Projet de loi portant assentiment à la
Convention civile sur la corruption,
faite à Strasbourg le 4 novembre 1999**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
MME ZRIHEN**

I. INTRODUCTION

La commission a examiné ce projet de loi au cours de ses réunions des 7 et 28 novembre 2006.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

28 NOVEMBER 2006

**Wetsontwerp houdende instemming
met het Burgerlijk Verdrag inzake
corruptie, gedaan te Straatsburg op
4 november 1999**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW ZRIHEN**

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 7 en 28 november 2006.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : François Roelants du Vivier.**Membres / Leden :**

SP.A-SPIRIT	Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan, Lionel Vandenberghe.
VLD	Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Paul Wille.
PS	Jean Cornil, Pierre Galand, Olga Zrihen.
MR	Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
CD&V	Sabine de Bethune, Erika Thijs.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
CDH	Christian Brotcorne.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Mimount Bousakla, Jacinta De Roeck, Bart Martens, Fauzaya Talhaoui.
Pierre Chevalier, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Luc Willems.
Jean-Marie Happart, Joëlle Kapompolé, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
Jihane Annane, Jean-Marie Cheffert, Berni Collas, Christine Defraigne.
Wouter Beke, Luc Van den Brande, Marc Van Peel.
Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.
Francis Delpérée, Clotilde Nyssens.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-1847 - 2005/2006 :**

N° 1 : Projet de loi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-1847 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La Convention est divisée en trois chapitres dont le premier, qui concerne les mesures à prendre au niveau national, est le plus important. Ce chapitre contient des dispositions sur la responsabilité civile pour des dommages résultant d'un acte de corruption, sur l'influence de la corruption sur la validité des contrats, sur la protection des employés qui dénoncent des faits de corruption, sur la comptabilité, sur l'obtention des preuves dans le cadre d'affaires de corruption et sur les mesures conservatoires à l'occasion d'affaires de corruption.

Le deuxième chapitre concerne la coopération internationale entre les Parties en matière de corruption et le contrôle de la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le troisième chapitre contient les clauses finales habituelles.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Thijs souligne que la responsabilité civile pour des actes de corruption est exclue des polices d'assurance. Aucune assistance judiciaire n'est donc prévue en cas de corruption. Que se passe-t-il dans de tels cas ?

Le représentant du ministre de la Justice répond que la question posée porte sur le rapport entre d'une part la convention et, d'autre part, les polices d'assurance en matière de responsabilité. Il n'est pas possible de couvrir la corruption, qui est un acte intentionnel, par une assurance responsabilité civile.

Mme Zrihen se réfère à l'exposé des motifs (doc. Sénat, n° 1847/1, p. 4) où il est mis que « Le Conseil de l'Europe a intentionnellement choisi une convention qui n'est pas directement applicable ». Elle souhaite avoir des explications à cet égard.

Mme Zrihen déplore le fait que les citoyens ne puissent pas se prévaloir directement devant les tribunaux nationaux des droits émanant de la convention. Ils doivent attendre l'harmonisation des droits internes des membres. Il faut une protection de tout individu qui dénonce des faits de corruption.

M. Roelants du Vivier se réfère à l'avis du Conseil de l'État (doc. Sénat, n° 1847/1, p. 41) où il est mis que « Ce qui précède illustre l'intérêt d'intégrer, dans une loi d'assentiment déposée au Sénat, les adaptations de droit matériel que requiert le respect des engagements internationaux que la Belgique se propose de prendre, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà admis ou recommandé ». Il souhaite avoir des explications à cet égard.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het Verdrag is opgedeeld in drie hoofdstukken, waarvan het eerste, dat handelt over de maatregelen die op nationaal vlak moeten worden genomen, het belangrijkste is. Dit hoofdstuk bevat bepalingen over de wettelijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door corruptie, over de invloed van corruptie op de geldigheid van overeenkomsten, over de bescherming van werknemers die daden van corruptie aangeven, over de boekhouding, over de bewijsgaring in corruptiezaken en over de bewarende maatregelen naar aanleiding van corruptiezaken.

Het tweede hoofdstuk heeft betrekking op de internationale samenwerking tussen de Partijen in zaken van corruptie en op de controle op de tenuitvoerlegging van het Verdrag door de Partijen. Het derde hoofdstuk bevat de gebruikelijke slotbepalingen.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Thijs stipt aan dat wettelijke aansprakelijkheid voortvloeiend uit corruptie uitgesloten is uit de verzekeringspolissen. In geval van corruptie is er dus geen rechtsbijstand voorzien. Wat gebeurt er in zulke gevallen ?

De vertegenwoordiger van de minister antwoordt dat de vraag over de verhouding gaat tussen enerzijds het Verdrag en anderzijds de verzekeringspolissen wettelijke aansprakelijkheid. Het is niet mogelijk corruptie, die opzet veronderstelt, te dekken door middel van een verzekering wettelijke aansprakelijkheid.

Mevrouw Zrihen verwijst naar de toelichting (stuk Senaat nr. 1847/1, blz. 4) : « De Raad van Europa koos er bewust voor een verdrag uit te werken dat niet rechtstreeks toepasselijk is ». Zij vraagt uitleg hierover te krijgen.

Mevrouw Zrihen betreurt het feit dat de burgers niet rechtstreeks voor de nationale rechtbanken de rechten kunnen doen gelden die uit het Verdrag voortvloeien. Ze dienen te wachten op de harmonisering van het nationale recht van de leden. Wie corruptie aanklaagt, moet worden beschermd.

De heer Roelants du Vivier verwijst naar het advies van de Raad van State (stuk Senaat, nr. 1847-1, blz. 41) : « Het vorenstaande illustreert het belang om in een bij de Senaat ingediende instemmingswet de materieelrechtelijke aanpassingen op te nemen die nodig zijn voor de inachtneming van de internationale verbintenissen die België voornemens is aan te gaan, zoals de Raad van State reeds heeft aangenomen of aanbevolen. ». Hij vraagt uitleg hierover.

En ce qui concerne la question de l'effet direct, le représentant du ministre de la Justice répond que la formulation de la convention implique que les États prennent les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre dans leur droit interne, les mesures à prendre au niveau national et qui sont énoncées au chapitre 1.

Cela permet à chaque État membre de se mettre en conformité avec les dispositions de la convention d'une manière très harmonieuse et souple par rapport à son propre droit.

La responsabilité civile constitue l'objet principal de la convention. L'article 3 stipule que les États membres doivent prévoir le principe dans leur droit interne selon lequel les personnes qui subissent un dommage résultant d'un acte de corruption doivent pouvoir obtenir la réparation intégrale du préjudice subi.

M. Roelants du Vivier fait remarquer qu'au sein du Conseil de l'Europe les droits des différents États membres sont déjà beaucoup moins harmonisés qu'au niveau de l'Union européenne. L'orateur demande quels sont les instruments nationaux à mettre en œuvre pour que cette convention prenne ses effets.

Le représentant du ministre de la Justice répond qu'au niveau du Conseil de l'Europe les membres doivent également remplir les obligations qui émanent des traités qu'ils ont ratifiés. Bien que l'instrument mis en place par la convention ne soit pas directement applicable et que le cadre soit moins contraignant que celui de l'Union européenne, l'article 14 prévoit un mécanisme de suivi par le Groupe des États contre la Corruption (GRECO) de la mise en œuvre de la convention.

Le représentant du ministre de la Justice ajoute que l'objet de la convention reste des mesures relativement basiques auxquelles notre droit satisfaisait déjà largement. La responsabilité de l'État est couverte et donc ce dernier peut être amené à indemniser une personne ayant subi un acte de corruption d'un de ses agents. Il se réfère à l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006 qui estime que l'État est responsable des dommages résultant des arriérés judiciaires, pour souligner que le principe de la responsabilité civile de l'État est un principe largement admis.

La seule modification nécessaire a été apportée par l'article 396 de la loi-programme du 22 décembre 2003 qui a modifié l'article 15 de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics afin de consacrer le principe de réparation intégrale du dommage subi, à la suite d'un acte de corruption, par le soumissionnaire ayant remis l'offre la plus basse.

Op de vraag over de rechtstreekse werking, antwoordt de vertegenwoordiger van de minister van Justitie dat de formulering van het Verdrag impliceert dat de Staten de nodige maatregelen treffen om in hun rechtsorde die maatregelen op te nemen die op nationaal niveau moeten worden vastgesteld en die in hoofdstuk 1 worden vermeld.

Dat geeft alle lidstaten de gelegenheid zich op een heel harmonieuze en soepele wijze in hun eigen rechtsorde aan te passen aan de bepalingen van het Verdrag.

De wettelijke aansprakelijkheid vormt de hoofdmoot van het Verdrag. Artikel 3 bepaalt dat de lidstaten in hun nationaal recht het beginsel moeten opnemen dat de personen die schade hebben geleden die voortvloeit uit een daad van corruptie, de volledige vergoeding van deze schade moeten kunnen verkrijgen.

De heer Roelants du Vivier wijst erop dat het nationaal recht van de lidstaten van de Raad van Europa veel minder geharmoniseerd is dan in de Europese Unie. Spreker vraagt welke nationale instrumenten moeten worden ingezet om dit Verdrag in werking te doen treden.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat de leden van de Raad van Europa eveneens de verplichtingen moeten nakomen die voortvloeien uit de verdragen die ze geratificeerd hebben. Hoewel het door het Verdrag ingestelde instrument niet rechtstreeks toepasselijk is en de aanpak minder stringent is dan bij de Europese Unie, voorziet artikel 14 in een mechanisme van voortgangscontrole over de tenuitvoerlegging van het Verdrag door de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO).

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie voegt eraan toe dat het Verdrag het bij relatief elementaire maatregelen houdt, waaraan ons recht reeds in ruime mate voldoet. De aansprakelijkheid van de Staat is gedekt en het is dus mogelijk dat hij een persoon moet vergoeden die een daad van corruptie heeft ondergaan door het optreden van één van zijn personeelsleden. Hij verwijst naar het arrest van het Hof van Cassatie van 28 september 2006, volgens hetwelk de Staat aansprakelijk is voor de schade ontstaan door de gerechtelijke achterstand, om te beklemtonen dat het beginsel van de wettelijke aansprakelijkheid van de Staat een algemeen erkend beginsel is.

De enige noodzakelijke wijziging werd aangebracht door artikel 396 van de programmawet van 22 december 2003, dat artikel 15 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten wijzigde, ter bekrachtiging van het beginsel volgens hetwelk de inschrijver die de laagste offerte heeft ingediend en die schade geleden heeft als gevolg van een daad van corruptie, algehele schadeloosstelling moet krijgen.

