KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.026/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 september 2006, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van verontreiniging van de zee door schepen", heeft op 7 september 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [(1)], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, die dan nog, gelet op het tijdstip dat om advies is verzocht, slechts door een beperkt aantal magistraten kunnen worden behandeld, heeft de afdeling wetgeving zich bovendien, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten, noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen.

In de eerste plaats beoogt het ontwerp de voornoemde wet van 6 april 1995 in overeenstemming te brengen met bijlage VI van het Internationaal Verdrag van 1973 ter Voorkoming van Verontreiniging door Schepen, zoals gewijzigd door het Protocol van 1978.

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

Daarnaast beoogt het ontwerp de omzetting in het interne recht van richtlijn 2005/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, en van het kaderbesluit 2005/667/JBZ van de Raad van 12 juli 2005 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen.

ALGEMENE OPMERKING

Overeenstemming met het kaderbesluit 2005/667/JBZ

3.1. Artikel 5, lid 3, van het voornoemde kaderbesluit 2005/667/JBZ luidt:

> "De aansprakelijkheid van een rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolging van natuurlijke personen die als dader, uitlokker of medeplichtige betrokken zijn bij de in de artikelen 2 en 3 bedoelde delicten, niet uit".

Volgens de memorie van toelichting wordt artikel 5, lid 3, van het voornoemde kaderbesluit 2005/667/JBZ echter niet omgezet in het voorliggende ontwerp van wet en dit om de volgende reden:

> "De strafvervolging van natuurlijke personen samen met de rechtspersoon wordt geregeld door artikel 5 van het Strafwetboek. Er wordt de voorkeur aan gegeven om de integriteit van het algemene rechtsregime van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen te respecteren en om afwijkingen in bijzondere strafwetten te vermijden" [(2)].

3.2. Artikel 5 van het Strafwetboek luidt:

> "Een rechtspersoon is strafrechtelijk verantwoordelijk voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor zijn rekening zijn gepleegd.
>
> Wanneer de rechtspersoon verantwoordelijk gesteld wordt uitsluitend wegens het optreden van een geïdentificeerde natuurlijke persoon, kan enkel degene die de zwaarste fout heeft begaan worden veroordeeld. Indien de

---

(2) Zie de artikelsgewijze bespreking bij artikel 22 van het ontwerp.

geïdentificeerde natuurlijke persoon de fout wetens en willens heeft gepleegd kan hij samen met de verantwoordelijke rechtspersoon worden veroordeeld.

Met rechtspersonen worden gelijkgesteld:

1° tijdelijke verenigingen en verenigingen bij wijze van deelneming;
2° vennootschappen bedoeld in artikel 2, derde lid van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, alsook handelsvennootschappen in oprichting;
3° burgerlijke vennootschappen die niet de vorm van een handelsvennootschap hebben aangenomen.

Voor de toepassing van dit artikel kunnen niet als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersoon worden beschouwd: de federale staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, (de meergemeentezones,) de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Uit de lezing van artikel 5, tweede lid, eerste zin, van het Strafwetboek blijkt dat door die bepaling een strafuitsluitingsgrond wordt ingevoerd voor een door zowel een natuurlijke als een rechtspersoon gepleegd misdrijf, voor wie van hen beiden de minst zware fout heeft begaan voor zover het misdrijf door de natuurlijke persoon uit onachtzaamheid is gepleegd [(3)].

Aangezien uit het aangehaalde artikel 5, tweede lid, eerste zin, volgt dat een natuurlijke persoon die uit onachtzaamheid een misdrijf heeft gepleegd, kan worden vrijgesteld van strafvervolging, dient te worden vastgesteld dat het algemene rechtsregime van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen zoals dat is bepaald in artikel 5 van het Strafwetboek, niet in zijn geheel van toepassing kan worden verklaard op de misdrijven die in de voornoemde wet van 6 april 1995 strafbaar zijn gesteld. Het bepaalde in artikel 5, tweede lid, eerste zin, van het Strafwetboek voorziet immers in een afwijkende regeling tot het bepaalde in artikel 5.3 van het voornoemde kaderbesluit 2005/667/JBZ.

Nu op grond van artikel 34, lid 2, b), van het Verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie kaderbesluiten verbindend zijn voor de Lid-Staten ten

---

(3) Zie o.m. Cass. 30 april 2002, *R.W.* 2002-2003, 748, noot P. POPELIER.

aanzien van het te bereiken resultaat [4], komt het de federale wetgever niet toe van het voornoemde kaderbesluit 2005/667/JBZ af te wijken.

De stellers van het ontwerp dienen dan ook het ontwerp te conformeren aan artikel 5, lid 3, van het genoemde kaderbesluit.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

4. Artikel 24 van het ontwerp bevat bepalingen i.v.m. de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Die bepalingen moeten worden geacht een volledig bicamerale aangelegenheid te betreffen.

Overeenkomstig de parlementaire praktijk zullen de desbetreffende bepalingen bij voorkeur in een afzonderlijk ontwerp moeten worden opgenomen.

Artikel 15

5.1. Luidens het ontworpen artikel 25, tweede lid, eerste zin, kan van de inbreuken op artikel 5 en van het verzetten tegen een onderzoek of het zich onttrekken aan de vasthouding, als bedoeld in artikel 17*bis* proces-verbaal worden opgemaakt dat bewijswaarde heeft tot het tegendeel is bewezen,

Het Arbitragehof heeft erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te

---

(4) Luidens artikel 34, lid 2, b), van het hoger voornoemde Verdrag van 7 februari 1992 zijn kaderbesluiten verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken (5).

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de in het ontworpen artikel 25, tweede lid, eerste zin, bedoelde proces-verbaal.

5.2. In het ontworpen artikel 25, tweede lid, wordt bepaald dat "aan de kapitein, de schipper of de eigenaar van het schip een afschrift (van het proces-verbaal) (wordt) betekend of, indien het buitenlanders betreft, aan hun vertegenwoordigers in België of aan de diplomatieke vertegenwoordiging van de Staat waarvan zij onderdaan zijn".

Het ontwerp voorziet niet in een sanctie voor het geval waarin het afschrift van het proces-verbaal niet binnen de vastgestelde termijn wordt meegedeeld. Een overschrijding van die termijn heeft bijgevolg niet de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg, maar enkel het verlies van zijn bijzondere bewijswaarde, zodat het proces-verbaal enkel als inlichting zal gelden en de rechter bijgevolg vrij over de bewijswaarde ervan oordeelt (6).

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of er al dan niet in een specifieke sanctie voor het overschrijden van de vermelde termijn dient te worden voorzien.

---

(5) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 40/2000, 6 april 2000, B.14.1 en Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1.

(6) A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht?", in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 501; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", *R.W.* 1980-81, 1374.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.026/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 24 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 13 septembre 2006, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 6 avril 1995 relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires", a donné le 7 septembre 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [(1)] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, eu égard au nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qui, en outre, vu le moment où l'avis est demandé, ne peuvent être examinées que par un nombre restreint de magistrats, la section de législation s'est vue contrainte, même en ce qui concerne les points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1er, de ces lois, de se limiter à un examen sommaire du projet. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications dans la loi du 6 avril 1995 relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires.

Le projet vise tout d'abord à mettre la loi susmentionnée du 6 avril 1995 en concordance avec l'annexe VI de la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle qu'elle a été modifiée par le protocole de 1978.

---

(1) Dès lors qu'il s'agit d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

Il entend ensuite transposer en droit interne la directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions et la décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Concordance avec la décision-cadre 2005/667/JAI

3.1. L'article 5, paragraphe 3, de la décision-cadre 2005/667/JAI susmentionnée s'énonce comme suit:

> "La responsabilité d'une personne morale au titre des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs, instigatrices ou complices de l'infraction visée aux articles 2 et 3".

Selon l'exposé des motifs, l'article 5, paragraphe 3, de la décision-cadre 2005/667/JAI susmentionnée n'est toutefois pas transposé dans le présent projet de loi, et ce pour le motif suivant:

> "La poursuite pénale d'une personne physique, en même temps que la personne morale est réglée par l'article 5 du Code pénal. Il est préférable de respecter l'intégrité du régime juridique général en matière de responsabilité pénale des personnes morales et d'éviter des déviations dans des lois particulières" [(2)].

3.2. L'article 5 du Code pénal s'énonce comme suit:

> "Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte.
>
> Lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée. Si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable.

---

(2) Voir l'examen article par article, en ce qui concerne l'article 22 du projet.

Sont assimilées à des personnes morales:

1° les associations momentanées et les associations en participation;
2° les sociétés visées à l'article 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ainsi que les sociétés commerciales en formation;
3° les sociétés civiles qui n'ont pas pris la forme d'une société commerciale.

Ne peuvent pas être considérées comme des personnes morales responsables pénalement pour l'application du présent article: l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, l'agglomération bruxelloise, les communes, (les zones pluricommunales,) les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale".

Il résulte de la lecture de l'article 5, alinéa 2, première phrase, du Code pénal que cette disposition instaure une cause exclusive de la peine pour une infraction commise tant par une personne physique que par une personne morale, au profit de celle des deux qui a commis la faute la moins grave, pour autant que l'infraction ait été commise par négligence par la personne physique [(3)].

Dès lors qu'il résulte de l'article 5, alinéa 2, première phrase, précité qu'une personne physique qui a commis une infraction par négligence peut être exempte de poursuites, force est de constater que le régime juridique général en matière de responsabilité pénale des personnes morales, comme il est énoncé à l'article 5 du Code pénal, ne peut être déclaré applicable dans sa totalité aux infractions qui sont érigées en infraction par la loi susmentionnée du 6 avril 1995. La règle énoncée à l'article 5, alinéa 2, première phrase, du Code pénal prévoit en effet une dérogation à l'article 5.3 de la décision-cadre 2005/667/JAI susvisée.

Dès lors qu'en vertu de l'article 34, paragraphe 2, b), du traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne, les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre [(4)], il n'appartient pas au législateur fédéral de déroger à la décision-cadre 2005/667/JAI susmentionnée.

---

(3) Voir entre autres Cass. 30 avril 2002, *R.W.* 2002-2003, 748, noot P. POPELIER.

(4) Aux termes de l'article 34, paragraphe 2, b), du traité du 7 février 1992 susmentionné, les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

Les auteurs du projet doivent dès lors aligner le projet sur l'article 5, paragraphe 3, de cette décision-cadre.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1er

4. L'article 24 du projet contient des dispositions relatives à la compétence des cours et tribunaux. Ces dispositions sont censées concerner une matière intégralement bicamérale.

Conformément à la pratique parlementaire, les dispositions concernées devront figurer de préférence dans un projet distinct.

Article 15

5.1. Aux termes de l'article 25, alinéa 2, première phrase, en projet, les infractions aux dispositions de l'article 5 et l'opposition à une enquête ou le fait de se dérober à l'immobilisation qui sont prévues à l'article 17*bis* peuvent faire l'objet d'un procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

La Cour d'arbitrage a indiqué que pareille règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et constitue dès lors également une exception au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui résulte de cette exception doit être raisonnablement justifiée et que les droits du prévenu ne peuvent être restreints de manière disproportionnée [(5)].

---

(5) Voir par exemple Cour d'arbitrage n° 40/2000, 6 avril 2000, B.14.1 et Cour d'arbitrage, n° 16/2001, 14 février 2001, B.12.1.

Il est recommandé d'inclure dans l'exposé des motifs une justification concernant l'attribution d'une valeur probante particulière au procès-verbal visé par l'article 25, alinéa 2, première phrase, en projet.

5.2. L'article 25, alinéa 2, en projet dispose qu'une "copie (du procès-verbal) est signifiée dans les quinze jours de la constatation de l'infraction au capitaine, skipper ou propriétaire du navire ou, quant il s'agit de ressortissants étrangers, à leurs représentants en Belgique ou à la représentation diplomatique de l'État dont ils sont les ressortissants".

Le projet ne prévoit pas de sanction au cas où la copie du procès-verbal n'est pas communiquée dans le délai fixé. Un dépassement de ce délai n'emporte par conséquent pas la nullité du procès-verbal, mais uniquement la perte de sa valeur probante particulière, de sorte que le procès-verbal aura uniquement valeur de renseignement et que le juge sera par conséquent libre d'en apprécier la valeur probante [(6)].

Il appartient aux auteurs du projet de juger s'il y a lieu de prévoir ou non une sanction spécifique pour le dépassement du délai mentionné.

---

(6) A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht?", in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 501; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", *R.W.* 1980-81, 1374.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES G. VAN HAEGENDOREN