

- 448 / 4 - 1988

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

30 MAI 1989

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 12 janvier 1978
relative à la protection de la faune et
de la flore dans l'Antarctique**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 12 mai 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 12 janvier 1978 relative à la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique" et sur un amendement à cette proposition, a donné le 17 mai 1989 l'avis suivant :

Voir :

- 448 - 1988 :

- N° 1 : Proposition de loi de MM. Simons et Vanvelthoven.
- N° 2 : Amendement.
- N° 3 : Rapport.

- 448 / 4 - 1988

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

30 MEI 1989

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 12 januari
1978 betreffende de
bescherming van de fauna en de
flora in het Zuidpoolgebied**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 12 mei 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 12 januari 1978 betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied" en over een amendement op dat voorstel, heeft op 17 mei 1989 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 448 - 1988 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Simons en Vanvelthoven.
- N° 2 : Amendement.
- N° 3 : Verslag.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent :

1.1. La proposition de loi (1) soumise pour avis au Conseil d'Etat a pour objet d'insérer dans la loi du 12 janvier 1978 relative à la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique un article 6bis aux termes duquel "il est interdit d'accomplir tout acte ayant pour objet la prospection, l'exploration ou l'exploitation de richesses minérales dans la zone visée à l'article 1er" (paragraphe 1er).

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 6bis proposé, "cette interdiction vise tant les actes accomplis par des personnes physiques de nationalité belge que les actes accomplis et les activités entreprises par des personnes morales de droit belge, soit directement, soit indirectement par l'entremise de toute autre personne morale de droit belge ou étranger dans laquelle elles ont des intérêts ou à laquelle elles sont liées contractuellement".

Seule la recherche strictement scientifique, au sens de l'article III du Traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1er décembre 1959 et approuvé par la loi du 12 juin 1960, n'est pas visée par cette interdiction (paragraphe 2 de la disposition proposée).

(1) Doc. parl., Chambre, n° 448/1 - 1988.

1.2. L'amendement (1) soumis pour avis au Conseil d'Etat vise à rendre les infractions aux interdictions prévues par la proposition de loi, passibles des peines prévues à l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1978 précitée.

2. Aux termes de l'article IX du Traité sur l'Antarctique précité, les représentants des parties contractantes visés à cet article se réunissent à intervalles réguliers pour, entre autres, recommander à leur Gouvernement des mesures "destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du présent Traité, et notamment des mesures ... f) relatives à la protection et la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique".

En vertu de l'article IX, 4, du traité, les mesures ainsi recommandées "prendront effet dès leur approbation par toutes les Parties Contractantes dont les représentants étaient habilités à participer aux réunions tenues pour l'examen desdites mesures".

La loi du 12 janvier 1978 a pour objet de reprendre en droit belge la recommandation qui, conformément aux dispositions précitées de l'article IX du Traité sur l'Antarctique, a été approuvée lors de la troisième réunion consultative qui s'est tenue du 2 au 13 juin 1964 à Bruxelles.

(1) Doc. parl., Chambre, n° 448/2 - 1988.

Ainsi qu'il est apparu des informations communiquées au Conseil d'Etat, la quatrième réunion consultative spéciale des parties contractantes au Traité sur l'Antarctique (dont la Belgique) a adopté, le 2 juin 1988 à Wellington, Nouvelle-Zélande, le texte de la "Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique". Cette convention détermine sous quelles conditions, notamment en rapport avec la protection de la faune et de la flore, la prospection, l'exploration et l'exploitation des richesses minérales doivent être menées en Antarctique (1).

Etant donné, ainsi qu'il a été communiqué au Conseil d'Etat, que le Gouvernement belge aurait l'intention de signer la convention susvisée, il y a lieu d'attirer l'attention des chambres législatives sur l'interférence entre l'adoption de la proposition de loi soumise pour avis au Conseil d'Etat et la conclusion de la convention de Wellington.

3. La possibilité, prévue par l'amendement, de frapper de peines l'infraction aux interdictions figurant dans la proposition de loi, soulève, même s'il s'agit de peines

(1) C'est certainement à cette convention que font allusion les auteurs de la proposition lorsque dans les développements ils écrivent que "Il est de plus en plus question de prospecter et d'explorer l'Antarctique en vue d'y exploiter des richesses minérales".

peu importantes (1), une double difficulté de principe dans la mesure où ladite répression serait également applicable aux "actes accomplis et (aux) activités entreprises par des personnes morales de droit belge, soit directement, soit indirectement par l'entremise de toute autre personne morale de droit belge ou étranger dans laquelle elles ont des intérêts ou à laquelle elles sont liées contractuellement".

3.1. Dans l'état actuel de la législation, il est de jurisprudence constante qu'une personne morale est, au même titre qu'une personne physique, tenue de respecter les obligations qui découlent de la loi pénale; en règle générale, elle ne peut toutefois être punie (voir Cass. 12 décembre 1978, Arr. Cass. 1978-79, page 423, et 10 octobre 1979, Arr. Cass. 1979-80, 168; voir aussi De Swaef M., Over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, note sous Bruxelles, 24 avril 1985, Rechtskundig Weekblad 1985-86, 884 (2). C'est la raison pour laquelle la responsabilité pénale de la personne morale est en principe transférée aux personnes physiques, organe ou préposé, par le truchement desquels la personne morale a agi ou omis d'agir.

- (1) Notamment des amendes de 100 à 200 francs (article 8, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1978).
- (2) Diverses lois prévoient cependant, pour compenser l'impunité de la personne morale, que celle-ci est civilement responsable, entre autres, des amendes auxquelles ses organes ou préposés ont été condamnés.

La désignation de ces personnes physiques peut, dans certains cas être malaisée de sorte que certaines infractions ayant notamment des conséquences d'ordre écologique peuvent rester impunies.

La doctrine a remis en question, à plusieurs reprises, cette impunité de la personne morale (1). De même, la Commission pour la révision du code pénal a posé avec force que le principe de la responsabilité pénale de la personne morale devait constituer l'une des principales orientations de la réforme du droit pénal belge (voir la Commission pour la révision du code pénal, Rapport sur les principales orientations de la réforme, juin 1979, pages 98-105). Cette possibilité de frapper de peines la personne morale même ne saurait évidemment viser les peines privatives de liberté.

Il appartiendra au législateur d'apprécier si, en attendant qu'intervienne une réforme générale du droit pénal, il est opportun de déroger, dans un cas particulier, au régime qui est toujours en vigueur.

3.2. Un principe fondamental du droit pénal exige que les dispositions pénales (tant les normes fixant les peines, que les normes dont l'inobservation est assortie de peines) soient définies avec la plus extrême précision.

(1) Voir J. CONSTANT, Traité élémentaire de droit pénal, Tome Ier, 1965, page 153-164.

Ces dispositions pénales ne peuvent notamment laisser subsister aucun doute quant aux comportements qui sont qualifiés d'infractions ni quant au sujet des dispositions d'interdiction.

La disposition proposée ne satisfait plus particulièrement pas à cette dernière exigence, dans la mesure où elle interdit "(des) actes accomplis et (des) activités entreprises par des personnes morales de droit belge ... par l'entremise de toute autre personne morale de droit belge ou étranger dans laquelle elles ont des intérêts ou à laquelle elles sont liées contractuellement".

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot de hiernavolgende opmerkingen.

1.1. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel (1) strekt ertoe in de wet van 12 januari 1978 betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied, een artikel 6bis in te voegen luidens hetwelk het verboden is, in het in artikel 1 van die wet bedoelde gebied, "enige handeling te stellen met het oog op prospectie naar, exploratie van of ontginning van minerale rijkdommen" (paragraaf 1).

Luidens paragraaf 3 van het voorgestelde artikel 6bis geldt dat verbod "zowel voor handelingen gesteld door natuurlijke personen van Belgische nationaliteit als voor handelingen en activiteiten ondernomen door rechtspersonen naar Belgisch recht, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks door tussenkomst van enig andere rechtspersoon naar Belgisch of buitenlands recht waarin zij belangen hebben of waarmee zij contractueel verbonden zijn".

Alleen op het strikt wetenschappelijk onderzoek in de zin van artikel III van het Zuidpoolverdrag, ondertekend te Washington op 1 december 1959, en goedgekeurd bij de wet van 12 juli 1960, is het verbod niet van toepassing (paragraaf 2 van de voorgestelde bepaling).

(1) Parl. St., Kamer, nr. 448/1 - 1988.

1.2. Met het voor advies voorgelegde amendement (1) wordt beoogd de overtreding van de verbodsbepalingen waarin het wetsvoorstel voorziet, strafbaar te stellen met de in artikel 8, eerste lid, van de voornoemde wet van 12 januari 1978 bepaalde straffen.

2. Luidens artikel IX van het eerdervermelde Zuidpoolverdrag komen de in dat artikel bedoelde vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen op geregelde tijdstippen bijeen om o.m. aan hun Regeringen maatregelen aan te bevelen "welke ten doel hebben respectievelijk de naleving en de verwezenlijking van de in dit Verdrag omschreven beginselen en doeleinden te verzekeren, welke maatregelen inzonderheid zullen betrekking hebben op ... f) de bescherming en het behoud van de fauna en de flora van het Zuidpoolgebied".

Krachtens artikel IX, 4, van het verdrag zullen de aldus aanbevolen maatregelen "van kracht worden zodra zij goedgekeurd zijn door alle Verdragsluitende Partijen waarvan de vertegenwoordigers gerechtigd waren deel te nemen aan de vergaderingen welke ter behandeling van deze maatregelen werden gehouden".

De wet van 12 januari 1978 strekt ertoe in het Belgisch recht de aanbeveling op te nemen welke, overeenkomstig de hiervoren aangehaalde bepalingen van artikel IX van het Zuidpoolverdrag, werd goedgekeurd op de derde consultatieve bijeenkomst die van 2 tot 13 juni 1964 te Brussel gehouden werd.

(1) Parl. St., Kamer, nr. 448/2 - 1988.

Zoals is gebleken uit door de Raad van State ingewonnen inlichtingen, werd op 2 juni 1988 te Wellington, Nieuw-Zeeland, door de vierde bijzondere consultatieve bijeenkomst van de verdragsluitende partijen van het Zuidpoolverdrag (waaronder België) de tekst aangenomen van de "Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique". Dit verdrag bepaalt onder welke voorwaarden, inzonderheid in verband met de bescherming van de fauna en de flora, de prospectie, exploratie en exploitatie van minerale rijkdommen in het Zuidpoolgebied dienen plaats te hebben (1).

Aangezien, zoals aan de Raad van State werd meegedeeld, de Belgische Regering voornemens zou zijn het bedoelde verdrag te ondertekenen, wordt de aandacht van de Wetgevende Kamers gevestigd op de interferentie van de goedkeuring van het voorgelegde wetsvoorstel en het sluiten van het verdrag van Wellington.

3. De door het amendement beoogde strafbaarstelling van de overtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen, doet, al gaat het om straffen van weinig

.../...

(1) Het is allicht op dit verdrag dat de indieners van het voorstel allusie maken, waar ze in de toelichting stellen dat "meer en meer ... over de prospectie naar, de exploratie van of de ontginning van minerale rijkdommen gesproken (wordt) in het Zuidpoolgebied".

belang (1), een dubbele principiële moeilijkheid rijzen in zoverre die bestraffing ook zou gelden voor "handelingen en activiteiten ondernomen door rechtspersonen naar Belgisch recht, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks door tussenkomst van enig andere rechtspersoon naar Belgisch of buitenlands recht waarin zij belangen hebben of waarmee zij contractueel verbonden zijn".

3.1. In de huidige stand van de wetgeving is, volgens een vaste rechtspraak, een rechtspersoon zoals een natuurlijke persoon ertoe gehouden de uit de strafwet volgende verplichtingen na te komen; in algemene regel kan hij echter niet gestraft worden (zie Cass. 12 december 1978, Arr. Cass. 1978-79, blz. 423, en 10 oktober 1979, Arr. Cass. 1979-80, 168; zie ook De Swaef M., Over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, noot onder Brussel, 24 april 1985, Rechtskundig Weekblad 1985-86, 884 (2). Daarom gaat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon in de regel over op de natuurlijke personen, orgaan of aangestelde, door wie de rechtspersoon handelde of verzuimd heeft handelend op te treden.

.../...

- (1) Inzonderheid om geldboeten van 100 tot 200 frank (artikel 8, eerste lid, van de wet van 12 januari 1978).
- (2) In verschillende wetten is wel erin voorzien, ter compensatie van de straffeloosheid van de rechtspersoon, dat de rechtspersoon civielrechtelijk aansprakelijk is o.m. voor de geldboeten waartoe de organen of aangestelden ervan zijn veroordeeld.

De aanwijzing van die natuurlijke personen kan in bepaalde gevallen een moeilijke opgave zijn, zodat misdrijven met onder meer ecologische gevolgen ongestraft kunnen blijven.

De rechtsleer heeft de straffeloosheid van de rechtspersoon bij herhaling in vraag gesteld (1). Ook de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek heeft met nadruk vooropgezet dat het principe van de strafbaarheid van de rechtspersoon, één van de grondslagen moet vormen voor de hervorming van het Belgisch strafrecht (zie Commissie voor de herziening van het Strafwetboek, Verslag over de voornaamste grondslagen voor de hervorming, juni 1979, blz. 98-105). Die strafbaarstelling van de rechtspersoon kan uiteraard niet de vrijheidsberovende straffen betreffen.

De wetgever zal moeten oordelen of, in afwachting van een algemene hervorming van het strafrecht, het wenselijk is in een bijzonder geval van de alsnog vigerende regelen af te wijken.

3.2. Een fundamenteel beginsel van het strafrecht vereist dat strafbepalingen (zowel de sanctieregels zelf, als de gesanctioneerde regels) met uiterste nauwkeurigheid worden omschreven. De bedoelde strafbepalingen mogen inzonderheid geen twijfel laten bestaan over de gedragingen die

(1) Zie J. CONSTANT, *Traité élémentaire de droit pénal*, Tome Ier, 1965, blz. 153-164.

als misdrijf worden gekwalificeerd, noch over het subject van de gesanctioneerde regels.

De voorgestelde bepaling voldoet meer bepaald niet aan dat laatste vereiste in zoverre ze handelingen en activiteiten verbiedt "ondernomen door rechtspersonen naar Belgisch recht ... door tussenkomst van enig andere rechtspersoon naar Belgisch of buitenlands recht waarin zij belangen hebben of waarmee zij contractueel verbonden zijn".

La chambre était composée de

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

De kamer was samengesteld uit

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.