

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Avis sur la proposition de loi M. DOOMST et crts modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales de droit public (Doc. parl., Ch., s. 2007-2008, n° 52-1146/001)

Nihoul, Marc

Publication date:
2008

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Nihoul, M 2008, *Avis sur la proposition de loi M. DOOMST et crts modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales de droit public (Doc. parl., Ch., s. 2007-2008, n° 52-1146/001)*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 mei 2008

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Strafwetboek wat
de strafrechtelijke aansprakelijkheid van
publiekrechtelijke rechtspersonen betreft**

(ingediend door de heer Michel Doomst c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 mai 2008

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code pénal en ce qui concerne
la responsabilité pénale des personnes
morales de droit public**

(déposée par M. Michel Doomst et consorts)

SAMENVATTING

Momenteel kunnen publieke rechtspersonen die een rechtstreeks democratisch verkozen orgaan hebben, niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor misdrijven wegens schending van de zorgvuldigheidsnorm.

RÉSUMÉ

À l'heure actuelle, les personnes morales de droit public qui disposent d'un organe élu directement et démocratiquement ne peuvent pas voir leur responsabilité pénale engagée.

La présente proposition de loi vise à rendre ces personnes morales pénalement responsables des infractions constitutives d'une violation de la norme de rigueur.

cdH	:	centre démocrate Humaniste
CD&V – N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
FN	:	Front National
LDD	:	Lijst Dedecker
MR	:	Mouvement Réformateur
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
PS	:	Parti Socialiste
sp.a+VI.Pro	:	Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven
VB	:	Vlaams Belang

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Overeenkomstig artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen die een rechtstreeks, democratisch verkozen orgaan hebben, momenteel niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. De politieke verantwoordelijkheid die deze rechtspersonen dragen, sluit de strafrechtelijke aansprakelijkheid van deze rechtspersonen uit¹. Bovendien wou men zo vermijden dat de overheid een schietschijf zou worden voor de misnoegde burger.

In zijn arrest van 10 juli 2002 oordeelde het toenmalige Arbitragehof dan ook dat de uitzondering die in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek is bepaald geen discriminatie betekent tegenover de privaatrechtelijke rechtspersonen: «*De publiekrechtelijke rechtspersonen onderscheiden zich van de privaatrechtelijke rechtspersonen, doordat zij enkel opdrachten van openbare dienstverlening vervullen en uitsluitend het algemeen belang moeten dienen. De wetgever kan redelijkerwijs oordelen dat hij, vanuit zijn bekommernis de georganiseerde criminaliteit te bestrijden, niet verplicht is ten aanzien van de publiekrechtelijke rechtspersonen dezelfde maatregelen te nemen als ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtspersonen*»².

In hetzelfde arrest merkt het Grondwettelijk Hof op dat de publiekrechtelijke rechtspersonen het bijzondere kenmerk vertonen dat zij hoofdzakelijk belast zijn met «*een essentiële opdracht in een representatieve democratie(...)*». (...) *De wetgever kon redelijkerwijze vrezen dat, indien hij die rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk zou maken, een collectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid zou worden uitgebreid tot situaties waarin ze meer nadelen dan voordelen vertoont, door onder meer klachten uit te lokken waarvan het werkelijke doel zou zijn via strafrechtelijke weg politieke strijd te voeren*».

De huidige uitsluiting van sommige publiekrechtelijke rechtspersonen uit het toepassingsgebied van de wet op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen heeft echter momenteel een belangrijk neveneffect: aangezien deze rechtspersonen zelf niet strafrechtelijk aangesproken kunnen worden, werd de jongste tijd de pijlen meer en meer gericht op de individuele mandatarissen van deze rechtspersonen, i.c. voornamelijk de burgemeesters en schepenen van zowel grootsteden

¹ Toelichting bij het wetsvoorstel tot invoering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, *Parl. St. Senaat 1998-1999*, nr. 1-1217/1, 3.

² Arbitragehof, 10 juli 2002, 128/2002.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal, les personnes morales de droit public qui disposent d'un organe élu directement et démocratiquement ne peuvent pas, à l'heure actuelle, voir leur responsabilité pénale engagée. La responsabilité politique dont elles sont investies exclut cette responsabilité pénale¹. Cette disposition vise en outre à éviter que les pouvoirs publics deviennent une cible pour les citoyens mécontents.

Dans son arrêt du 10 juillet 2002, la Cour d'arbitrage a dès lors jugé que l'exception prévue à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal n'entraîne aucune discrimination à l'égard des personnes morales de droit privé: «*Les personnes morales de droit public se distinguent des personnes morales de droit privé en ce qu'elles n'ont que des missions de service public et doivent ne servir que l'intérêt général. Le législateur peut raisonnablement considérer que son souci de lutter contre la criminalité organisée ne l'oblige pas à prendre à l'égard des personnes morales de droit public les mêmes mesures qu'à l'égard des personnes morales de droit privé*»².

Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle fait observer que les personnes morales de droit public «*ont la particularité d'être principalement chargées d'une mission politique essentielle dans une démocratie représentative (...)*. Le législateur a pu raisonnablement redouter, s'il rendait ces personnes morales pénalement responsables, d'étendre une responsabilité pénale collective à des situations où elle comporte plus d'inconvénients que d'avantages, notamment en suscitant des plaintes dont l'objectif réel serait de mener, par la voie pénale, des combats qui doivent se traiter par la voie politique».

L'exclusion actuelle de certaines personnes morales de droit public du champ d'application de la loi instaurant la responsabilité pénale des personnes morales a toutefois un effet secondaire important: étant donné que ces personnes morales ne peuvent pas voir leur propre responsabilité engagée, leurs mandataires individuels – c'est-à-dire principalement les bourgmestres et échevins des grandes villes comme des communes plus modestes – ont de plus en plus été pris pour cible

¹ Développements de la proposition de loi instaurant la responsabilité pénale des personnes morales, *Doc.parl. Sénat 1998-1999*, n° 1-1217/1, 3.

² C.A., 10 juillet 2002, 128/2002.

als van kleinere gemeenten. In tegenstelling tot de gemeente zelf, kunnen zij momenteel dus wel strafrechtelijk aangesproken worden voor tekortkomingen binnen hun gemeente. In de meeste gevallen worden zij trouwens gedagvaard voor onopzettelijke misdrijven.

Recent werd de burgemeester van Damme strafrechtelijk veroordeeld wegens tekortkomingen op het vlak van de openbare veiligheid. De oud burgemeester van Gent, Frank Beke, werd dan weer vrijgesproken door de politierechtbank.

Deze laatste burgemeester werd persoonlijk strafrechtelijk ter verantwoording geroepen omdat een put in het wegdek aan de basis van een verkeersongeluk zou gelegen hebben. De eisende partij voerde aan dat hij als burgemeester verantwoordelijk is voor de slechte staat van de weg.

Deze zaak toont dan ook zeer duidelijk de onbillijke, onrechtvaardige en precaire situatie aan waarin burgemeesters zich momenteel bevinden.

Men kan zich toch de vraag stellen of een burgemeester op de hoogte kan zijn van elk mankement in zijn gemeente. Als een burgemeester onmogelijk op de hoogte kan zijn van elke tekortkoming in zijn gemeente, kan hem toch geen fout verweten worden? Bovendien kan men zich afvragen of het nog langer opportuun en billijk is een persoon persoonlijk strafrechtelijk aan te spreken voor een misdrijf waarbij hij persoonlijk niet betrokken is.

Meer nog, specifiek nu in het kader van de wegen, kan een burgemeester niet enkel aansprakelijk gesteld worden voor iets dat op de gemeentewegen gebeurt maar ook ten dele voor alles wat op de gewestwegen op zijn grondgebied voorvalt.

Hoewel sinds 1999 de burgerlijke schadevergoedingen en de strafrechtelijke boetes niet meer ten laste zijn van de mandataris persoonlijk – de burgerlijke schadevergoeding wordt sindsdien immers betaald door de verzekeraar en de strafrechtelijke boete door de gemeente – mogen de gevolgen van een strafrechtelijke vervolging en eventuele veroordeling niet worden onderschat.

Er wordt immers een strafrechtelijk onderzoek gevoerd, er moet verantwoording worden afgelegd voor de strafrechtbank en bij veroordeling bestaat de mogelijkheid van een vermelding in het strafregister.

ces derniers temps. Contrairement à la commune elle-même, ces personnes peuvent donc aujourd'hui voir leur responsabilité pénale engagée du chef de fautes commises au sein de leur commune. La plupart du temps, elles sont d'ailleurs assignées pour des infractions non intentionnelles.

Le bourgmestre de Damme a récemment été condamné au pénal du chef de manquements en matière de sécurité publique. L'ancien bourgmestre de Gand, Frank Beke, a quant à lui été acquitté par le tribunal de police.

Ce bourgmestre avait dû venir se justifier personnellement au pénal en raison du fait qu'un trou dans la chaussée aurait été à l'origine d'un accident de la circulation. La partie demanderesse soutenait qu'il était, en qualité de bourgmestre, responsable du mauvais état de la chaussée.

Cette affaire révèle clairement la situation injuste et précaire dans laquelle se trouvent actuellement les bourgmestres.

Il est permis de se demander si un bourgmestre peut être au courant de tous les manquements existant dans sa commune. Dans la négative, on ne peut tout de même pas lui reprocher d'avoir commis une faute? Par ailleurs, est-il encore opportun et juste qu'une personne soit tenue personnellement responsable, sur le plan pénal, d'une infraction dans laquelle elle n'est pas impliquée personnellement?

Mais cela va même plus loin. Ainsi, il convient d'observer qu'en matière de voiries, un bourgmestre peut non seulement être tenu responsable de ce qui a lieu sur les voiries communales, mais aussi – en partie - de ce qui a lieu sur les voiries régionales situées sur son territoire.

Bien que, depuis 1999, les dommages et intérêts civils et les amendes pénales ne soient plus à charge du mandataire lui-même – depuis lors, les dommages et intérêts sont en effet payés par l'assureur, et l'amende pénale, par la commune -, il ne faut pas sous-estimer les conséquences de poursuites pénales et d'une condamnation éventuelle.

En effet, l'intéressé fait l'objet d'une enquête pénale, il doit se justifier devant le tribunal pénal et sa condamnation éventuelle risque de figurer sur son casier judiciaire.

Teneinde deze ellenlange juridische discussies te vermijden en met het doel een einde te stellen aan de precaire situatie waarin deze mandatarissen zich momenteel bevinden, stellen wij voor de mogelijkheid in te schrijven de publiekrechtelijke rechtspersoon zelf strafrechtelijk aan te spreken voor delicten die mogelijk (deels) door haar fout of tekortkomingen zijn begaan.

Hiertoe wordt artikel 5 van het Strafwetboek aangepast en wordt het straffenarsenaal geadapteerd aan de specifieke situatie waarin deze publiekrechtelijke rechtspersonen zich toch bevinden.

Michel DOOMST (CD&V-N-VA)
Yolande AVONTROODT (Open Vld)
Herman DE CROO (Open Vld)
Guido DE PADT (Open Vld)
Mia DE SCHAMPHELAERE (CD&V-N-VA)
Katrien SCHRYVERS (CD&V-N-VA)
Bart SOMERS (Open Vld)
Raf TERWINGEN (CD&V-N-VA)
Bart TOMMELEIN (Open Vld)
Servais VERHERSTRAETEN (CD&V-N-VA)

Afin d'éviter des discussions juridiques interminables et de mettre fin à la situation précaire à laquelle ces mandataires sont actuellement confrontés, nous proposons de prévoir la possibilité d'engager la responsabilité pénale de la personne morale de droit public pour les délits qui peuvent être dus (en partie) à sa faute ou à ses manquements.

À cet effet, l'article 5 du Code pénal est adapté et l'arsenal pénal est modifié de façon à tenir compte de la situation spécifique dans laquelle se trouvent ces personnes morales de droit public.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 5 van het Strafwetboek, gewijzigd bij de wetten van 28 juli 1934, 4 mei 1995 en 26 april 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het eerste lid wordt aangevuld met de volgende zin:

«Een publiekrechtelijke rechtspersoon daarentegen is enkel strafrechtelijk verantwoordelijk voor misdrijven die een inbreuk uitmaken op een hem opgelegde zorgvuldigheids- of veiligheidsnorm.»;

2° het vierde lid wordt opgeheven.

Art. 3

Artikel 7*bis* van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld met een lid, luidende:

«De straffen toepasselijk op misdrijven gepleegd door publiekrechtelijke rechtspersonen zijn in criminele zaken, in correctionele zaken en in politiezaken de geldboete en de bijzondere verbeurdverklaring. De bijzondere verbeurdverklaring, bedoeld in artikel 42,1°, kan enkel betrekking hebben op goederen die vatbaar zijn voor burgerlijk beslag.».

30 april 2008

Michel DOOMST (CD&V-N-VA)
Yolande AVONTROODT (Open Vld)
Herman DE CROO (Open Vld)
Guido DE PADT (Open Vld)
Mia DE SCHAMPHELAERE (CD&V-N-VA)
Katrien SCHRYVERS (CD&V-N-VA)
Bart SOMERS (Open Vld)
Raf TERWINGEN (CD&V-N-VA)
Bart TOMMELEIN (Open Vld)
Servais VERHERSTRAETEN (CD&V-N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

À l'article 5 du Code pénal, modifié par les lois des 28 juillet 1934, 4 mai 1995 et 26 avril 2002, sont apportées les modifications suivantes:

1° l'alinéa 1^{er} est complété par la phrase suivante:

«Par contre, une personne morale de droit public est uniquement pénalement responsable des infractions constitutives d'une violation d'une norme de rigueur ou de sécurité qui lui est imposée.»;

2° l'alinéa 4 est abrogé.

Art. 3

L'article 7*bis* du même code est complété par l'alinéa suivant:

«Les peines applicables aux infractions commises par les personnes morales de droit public sont, en matière criminelle, correctionnelle et de police, l'amende et la confiscation spéciale. La confiscation spéciale prévue à l'article 42, 1°, ne peut porter que sur des biens civilement saisissables.».

30 avril 2008