

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 juli 2008

7 juillet 2008

WETSVOORSTEL

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

PROPOSITION DE LOI

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

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 44.620/2**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 44.620/2**

Voorgaande documenten:

Doc 52 **1146/ (2007/2008):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Doomst c.s.
- 002: Amendement.

Documents précédents:

Doc 52 **1146/ (2007/2008):**

- 001: Proposition de loi de M. Doomst et consorts.
- 002: Amendement.

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 mei 2008 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetvoorstel «tot wijziging van het Strafwetboek wat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen betreft» (Parl. St. Kamer, 2007-2008, nr. 52-1146/001), heeft op 7 juli 2008 het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 2

1. In artikel 5 van het Strafwetboek wordt de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen vastgelegd, met uitzondering van een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen, namelijk 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.

Het voorstel beoogt terug te komen op die uitzondering, die ook al is ze niet strijdig met de Grondwet bevonden¹, wel op kritiek onthaald is in de rechtsleer². Het voorstel heft artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek op.

2. Het voorstel vult eveneens artikel 5, eerste lid, van het Strafwetboek aan met een precisering, volgens welke een publiekrechtelijke rechtspersoon alleen strafrechtelijk verantwoordelijk is voor feiten die een inbreuk uitmaken op een hem opgelegde zorgvuldigheids- of veiligheidsnorm³.

¹ Zie Grondwettelijk Hof, nr. 128/2002 van 10 juli 2002 en Grondwettelijk Hof, nr. 8/2005 van 12 januari 2005.

² Zie bijvoorbeeld, Marc NIHOUL, «L'immunité pénale des collectivités publiques est-elle «constitutionnellement correcte»?», *Rev. dr. pén. crim.* 2003, blz. 799 e.v.; «La protection de l'immunité pénale des collectivités publiques par la Cour d'arbitrage», *JLMB*, 2005, blz. 600 e.v.

³ De Franse versie van de tekst waarin sprake is van «une norme de rigueur ou de sécurité qui lui est imposée» stemt niet overeen met de Nederlandse versie, waarin sprake is van «op een hem opgelegde zorgvuldigheids- of veiligheidsnorm». Wellicht moet de Nederlandse versie behouden blijven.

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 27 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi «modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales de droit public» le 7 juillet 2008 (Doc. parl., Chambre, 2007-2008, n° 52-1146/001), a donné l'avis suivant:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Dispositif

Article 2

1. L'article 5 du Code pénal prévoit la responsabilité pénale des personnes morales, à l'exception de certaines personnes morales de droit public, à savoir l'État fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'action sociale.

La proposition entend revenir sur cette exception qui, pour ne pas avoir été jugée contraire à la Constitution¹, n'en a pas moins été critiquée par la doctrine². Elle abroge l'article 5, alinéa 4, du Code pénal.

2. La proposition ajoute également à l'article 5, alinéa 1^{er}, du Code pénal, la précision selon laquelle une personne morale de droit public est uniquement pénalement responsable des infractions constitutives d'une violation d'une norme de prudence³ ou de sécurité qui lui est imposée.

¹ Voir CC, n° 128/2002 du 10 juillet 2002 et CC, n° 8/2005 du 12 janvier 2005.

² Voir, par exemple, Marc NIHOUL, «L'immunité pénale des collectivités publiques est-elle «constitutionnellement correcte»?», *Rev. dr. pén. crim.* 2003, pp. 799 et sv.; «La protection de l'immunité pénale des collectivités publiques par la Cour d'arbitrage», *JLMB*, 2005, pp. 600 et s.

³ La version française du texte, qui mentionne «une norme de rigueur ou de sécurité qui lui est imposée», ne s'harmonise pas avec la version néerlandaise, qui mentionne «op een hem opgelegde zorgvuldigheids- of veiligheidsnorm». C'est sans doute la version néerlandaise qui doit être retenue.

Die bepaling doet vragen rijzen. Aangezien in de toelichting bij het voorstel niets in dat verband wordt gezegd, en daar de Raad van State in casu op geen contactpersoon een beroep heeft kunnen doen die nadere uitleg of enige verantwoording⁴ had kunnen geven, kan de afdeling wetgeving de tekst niet met volledige kennis van zaken onderzoeken.

3. Tijdens de parlementaire voorbereiding dient de wetgever uit het oogpunt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te rechtvaardigen waarom de publiekrechtelijke rechtspersonen thans opgesomd in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek alleen aansprakelijk worden gesteld voor een strafbare schending van een zorgvuldigheids- of veiligheidsnorm⁵ en niet voor de overige strafbare feiten.

4. Door de algemene bewoordingen waarin het voorgestelde artikel 5, eerste lid, laatste zin, van het Strafwetboek gesteld is, is die bepaling niet alleen van toepassing op de publiekrechtelijke rechtspersonen genoemd in het huidige artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, maar eveneens op de andere publiekrechtelijke rechtspersonen die thans onderworpen zijn aan een identiek bestel van strafrechtelijke verantwoordelijkheid als dat van privaatrechtelijke rechtspersonen. Het ter discussie stellen van het bestaan van een enige regeling van strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor privaatrechtelijke rechtspersonen en publiekrechtelijke rechtspersonen andere dan die opgenoemd in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, lijkt verder te gaan dan de bedoeling van de indieners van het voorstel, die er niet van gewagen in de toelichting. Mocht dat evenwel toch de bedoeling zijn, dan zou de wetgever het bestaan van die dubbele regeling moeten wettigen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

5. In de inleidende zin van artikel 2 behoort melding te worden gemaakt van artikel 5 van het Strafwetboek «in een nieuwe lezing hersteld bij de wet van 4 mei 1995 en gewijzigd bij de wet van 26 april 2002».

6. Aangezien het voorstel artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek opheft, dient eveneens artikel 188 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid opgeheven te worden, dat nog niet in werking getreden is en het voornoemde artikel 4 wijzigd.

Cette disposition soulève des interrogations. Dès lors que les développements de la proposition sont muets à cet égard et que le Conseil d'État n'a pas disposé, en l'espèce, d'un interlocuteur pouvant fournir des explications ou des justifications⁴, la section de législation ne peut examiner le texte en pleine connaissance de cause.

3. Lors des travaux préparatoires, il conviendra que le législateur justifie au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, que les personnes morales de droit public actuellement visées à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal, n'engagent leur responsabilité que pour la violation pénalement sanctionnée d'une norme de prudence ou de sécurité⁵ et non pour les autres infractions.

4. De par son caractère général, l'article 5, alinéa 1^{er}, dernière phrase, proposé du Code pénal s'applique non seulement aux personnes morales de droit public visées à l'actuel article 5, alinéa 4, du Code pénal, mais également aux autres personnes morales de droit public qui, aujourd'hui, sont soumises à un régime de responsabilité pénale identique à celui des personnes morales de droit privé. La remise en cause de l'existence d'un régime unique de responsabilité pénale pour les personnes morales de droit privé et les personnes morales de droit public autres que celles visées à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal, semble aller au-delà de l'intention des auteurs de la proposition, qui n'en font nullement état dans les développements. Si telle était néanmoins le cas, il appartiendrait au législateur de justifier ce double régime au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

5. Dans la phrase liminaire de l'article 2, il y a lieu de mentionner l'article 5 du Code pénal «rétabli dans une nouvelle rédaction par la loi du 4 mai 1995 et modifié par la loi du 26 avril 2002».

6. Dès lors que la proposition abroge l'article 5, alinéa 4, du Code pénal, il y a lieu d'abroger également l'article 188 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile qui n'est pas encore entré en vigueur et qui modifie l'article 4, précité.

⁴ De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft immers geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die hem geboden wordt door artikel 82, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om een gemachtigde aan te wijzen die ermee belast wordt aan de afdeling wetgeving uitleg te geven over de strekking van de tekst.

⁵ Het spreekt vanzelf dat het enkel kan gaan om een zorgvuldigheids- of veiligheidsnorm die strafrechtelijk afdwingbaar is.

⁴ Le président de la Chambre des représentants n'a en effet pas utilisé la possibilité que lui confère l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de désigner un délégué chargé d'éclairer la section de législation sur la portée du texte.

⁵ Il va de soi qu'il ne peut s'agir que d'une norme de prudence ou de sécurité pénalement sanctionnée.

Artikel 3

Artikel 3 is zinloos: het huidige artikel 7*bis* van het Strafwetboek, ingevoegd bij de wet van 4 mei 1999, voorziet reeds in de straffen die van toepassing zijn op rechtspersonen en in de uitzonderingen voor publiekrechtelijke rechtspersonen (onmogelijkheid om de ontbinding uit te spreken, verbod een werkzaamheid te verrichten die behoort tot een opdracht van openbare dienstverlening of het sluiten van een inrichting waar werkzaamheden worden verricht die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening).

De kamer was samengesteld uit

de heren

Y. KREINS, kamervoorzitter,

P. VANDERNOOT,

Mevrouw

M. BAGUET, staatsraden,

de heer

H. BOSLY, assessor van de afdeling wetgeving,

Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

DE VOORZITTER,

Y. KREINS

Article 3

L'article 3 est inutile: l'article 7*bis* actuel du Code pénal, inséré par la loi du 4 mai 1999, prévoit déjà les peines applicables aux personnes morales et les exceptions pour les personnes morales de droit public (impossibilité de prononcer la dissolution, l'interdiction d'exercer une activité qui relève d'une mission de service public ou la fermeture d'un établissement où sont exercées des activités qui relèvent d'une mission de service public).

La chambre était composée de

Messieurs

Y. KREINS, président de chambre,

P. VANDERNOOT,

Madame

M. BAGUET, conseillers d'État,

Monsieur

H. BOSLY, assesseur de la section de législation,

Madame

A.-C. VAN GEERSDAELE greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

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

LE GRIFFIER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

LE PRÉSIDENT,

Y. KREINS