

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 oktober 2008

WETSVOORSTEL

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

AMENDEMENT

Nr. 2. VAN MEVROUW **SCHRYVERS c.s.**

Art. 2

Dit artikel vervangen als volgt:

«Art. 2. — In artikel 5 van het Strafwetboek, gewijzigd bij de wetten van 28 juli 1934, 4 mei 1999 en 26 april 2002 wordt het vierde lid als volgt vervangen:

«Voor de toepassing van dit artikel kunnen niet als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersonen worden beschouwd: de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 135 van de Grondwet en de Franse Gemeenschapscommissie voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 138 van de Grondwet.».

Voorgaande documenten:

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

- 001: Wetsvoorstel van de heer Doomst c.s.
- 002: Amendement.
- 003: Advies van de Raad van State.
- 004: Erratum.
- 005: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 octobre 2008

PROPOSITION DE LOI

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

AMENDEMENT

N° 2 DE MME **SCHRYVERS ET CONSORTS**

Art. 2

Remplacer cet article par la disposition suivante:

«Art. 2. — À l'article 5 du Code pénal, modifié par les lois des 28 juillet 1934, 4 mai 1995 et 26 avril 2002, l'alinéa 4 est remplacé par l'alinéa suivant:

«Ne peuvent pas être considérées comme des personnes morales responsables pénalement pour l'application du présent article: l'État fédéral, les communautés, les régions, la Commission communautaire commune pour les compétences visées à l'article 135 de la Constitution et la Commission communautaire française pour les compétences visées à l'article 138 de la Constitution.».

Documents précédents:

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

- 001: Proposition de loi de M. Doomst et consorts.
- 002: Amendement.
- 003: Avis du Conseil d'État.
- 004: Erratum.
- 005: Avis du Conseil d'État.

VERANTWOORDING

1. Naar aanleiding van de trend die lijkt te ontstaan om burgemeesters voor de strafrechter te dagvaarden voor ongelukken gebeurd op het grondgebied van hun gemeente en de onmogelijkheid om de gemeente als publiekrechtelijke rechtspersoon te dagvaarden voor de strafrechter is het noodzakelijk om de immuniteit van de gemeente evenals de immuniteit van andere in huidig artikel 5 van het Strafwetboek genoemde publiekrechtelijke rechtspersonen op te heffen.

2. Met dit amendement willen de indieners het wetsvoorstel verfijnen. Het voorziet in een beperking van de kring van principieel niet vervolgbare publiekrechtelijke rechtspersonen. Het aantal 'strafrechtelijk immunen' wordt teruggeschroefd naar de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 135 van de Grondwet en de Franse Gemeenschapscommissie voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 138 van de Grondwet. Voortaan zijn de provincies, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de meer-gemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn niet meer strafrechtelijk immuun. De vroeger gestelde uitzondering die gold voor rechtstreeks democratisch verkozen organen wordt enkel voor de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (voor bepaalde bevoegdheden) en de Franse gemeenschapscommissie (voor bepaalde bevoegdheden) in stand gehouden. De reden waarom de Vlaamse Gemeenschapscommissie op gelijke voet behandeld wordt met de gemeenten en provincies wordt hierna onder punt 12 verantwoord.

3. Deze voorgestelde maatregel is in onze buurlanden niet onbekend. In Frankrijk voorziet artikel 121-2 van de Nouveau code pénal van 22 juli 1992 eveneens in de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de gedecentraliseerde overheden en in een expliciete uitsluiting van strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de Staat.

«Art. 121-2, eerste lid: Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants».

4. In Nederland wordt de Staat in artikel 51 (1) van het Nederlandse wetboek van strafrecht niet expliciet uitgesloten, maar volgens de Memorie van toelichting is de vervolging van publiekrechtelijke lichamen voor door hen gepleegde strafbare feiten in het algemeen weinig opportuun.

«Art. 51 (1): Strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen».

5. De Nederlandse wetgever was van oordeel dat een bijzondere wettelijke voorziening beter achterwege bleef. Het is aan de rechtspraak overgelaten om keuzes te maken inzake de strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. Sinds de zaak Volkel is de Staat strafrechtelijk immuun. De handelingen van de Staat worden geacht te strekken ter behartiging

JUSTIFICATION

1. Compte tenu de la tendance – qui semble se manifester – à citer les bourgmestres à comparaître devant le juge pénal pour les accidents survenus sur le territoire de leur commune et vu l'impossibilité de citer la commune à comparaître en tant que personne morale devant le juge pénal, il convient de lever l'immunité de la commune et d'autres personnes morales de droit public visées à l'actuel article 5 du Code pénal.

2. Grâce au présent amendement, nous entendons affiner la proposition de loi en prévoyant de restreindre le cercle des personnes morales de droit public qui, en principe, ne peuvent être poursuivies. Le nombre de personnes morales bénéficiant d'une immunité pénale est limité à l'État fédéral, aux communautés, aux régions, à la Commission communautaire commune pour les compétences visées à l'article 135 de la Constitution et à la Commission communautaire française pour les compétences visées à l'article 138 de la Constitution. Dorénavant, les provinces, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire flamande, et les centres publics d'aide sociale ne bénéficieront plus de l'immunité pénale. L'exception prévue antérieurement pour les organes élus démocratiquement au suffrage direct n'est maintenue que pour l'État, les communautés, les régions, la Commission communautaire commune (pour certaines compétences) et la Commission communautaire française (pour certaines compétences). Le choix de placer la Commission communautaire flamande sur le même pied que les communes et les provinces est justifié plus loin, sous le point 12.

3. La mesure proposée n'est pas inconnue dans nos pays voisins. En France, l'article 121-2 du Nouveau code pénal du 22 juillet 1992 prévoit également la responsabilité pénale des autorités décentralisées et une exclusion explicite de la responsabilité pénale de l'État.

«Art. 121-2, al. 1er: Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants».

4. Aux Pays-Bas, l'État n'est pas explicitement exclu à l'article 51 (1) du Code pénal néerlandais, mais selon l'exposé des motifs, la poursuite d'organismes de droit public pour des infractions commises par ceux-ci est en général peu opportune.

«Art. 51 (1): Les infractions peuvent être commises par des personnes physiques et des personnes morales».

5. Le législateur estimait qu'il était préférable de ne pas prévoir de disposition légale spécifique. Il s'en est remis à la jurisprudence pour faire des choix en matière d'incrimination de personnes morales de droit public. Depuis l'affaire Volkel, l'État jouit d'une immunité sur le plan pénal. Les actes posés par l'État sont censés servir l'intérêt général. Les ministres et se-

van het algemeen belang. Voor de handelingen van de Staat zijn ministers en staatssecretarissen verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal, daarnaast kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd en berecht ter zake van ambtsmisdrijven. Met dit stelsel strookt volgens de Hoge Raad niet dat de Staat zelf voor zijn handelingen strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

6. De uitsluiting van de Staat en de gemeenschappen en de gewesten uit de kring van strafrechtelijk verantwoordelijke publiekrechtelijke rechtspersonen belet niet dat op het vlak van de burgerlijke aansprakelijkheid voormelde rechtspersonen zoals iedere natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen veroordeeld worden.

De strafrechtelijke bestraffing van de Staat en van de gemeenschappen en gewesten door haar eigen rechter staat echter op gespannen voet met de democratie. Het zou in strijd zijn met de scheiding der machten om gedragingen van de Staat en van de gemeenschappen en de gewesten te onderwerpen aan toetsing van de strafrechter. Op het handelen van de Staat en van de gemeenschappen en gewesten rust een politieke controle, die in het parlement thuishoort en die geen ruimte laat voor repressie door de strafrechter. Als er politiek toezicht wordt uitgeoefend, is daarnaast voor toetsing door de onafhankelijke rechter geen plaats.

Het zijn de ministers die overeenkomstig art. 101 van de Grondwet verantwoording verschuldigd zijn tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Elk lid van de gemeenschaps- en gewestregering is overeenkomstig artikel 70 van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen verantwoording verschuldigd aan het parlement. Het zijn bezwaren van staatsrechtelijke aard die zich verzetten tegen de vervolgbaarheid van de Staat en de gemeenschappen en gewesten. Uit deze bijzondere wettelijke regeling spreekt duidelijk de primaire rol die op dit punt de politieke organen en de secundaire rol die de justitiële organen is toebedacht.

7. Het is bovendien onjuist om de strafrechter in te schakelen op een terrein dat niet het zijne is en hem bevoegd te maken op een gebied dat bij uitstek is gereserveerd voor parlementaire controle. In het licht van een democratisch proces valt van de strafrechtelijke aanpak een belemmering te verwachten, namelijk dat de verantwoording van het parlement zou kunnen doorkruist worden doordat op de afhandeling van de strafzaak moet worden gewacht. Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de positie van de Staat en de gemeenschappen en gewesten enerzijds en de positie van lagere publiekrechtelijke rechtspersonen anderzijds. Voor ieder ander is het strafrecht het ultimum remedium, maar voor de Staat en de gemeenschappen en gewesten niet.

8. De opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat en de gemeenschappen en gewesten zou ook gevolgen hebben op vlak van het strafbeleid. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de Staat en de gemeenschappen en gewesten zou inhouden dat hun gedrag het voorwerp zou kunnen zijn van een opsporingsonderzoek. De strafvervolgung geschiedt door het openbaar ministerie dat bevoegd is, naast de specifieke bevoegdheden van de onderzoeksrechter en de onderzoeksgerechten, voor het opsporen en onderzoeken van misdrijven, de vervolging van de daders en het vorderen

crétaires d'État sont responsables, devant les États généraux, des actes posés par l'État; en outre, ils peuvent être poursuivis sur le plan pénal et jugés pour infractions «fonctionnelles». Selon le Hoge Raad, ce système empêche que l'État puisse être considéré lui-même comme pénalement responsable de ses actes.

6. L'exclusion de l'État et des Communautés et Régions du cercle des personnes morales de droit public qui sont pénalement responsables n'empêche pas que les personnes précitées puissent être condamnées sur le plan de la responsabilité civile, comme toute autre personne physique ou toute autre personne morale de droit privé.

L'application, par leurs propres juges, d'une sanction pénale à l'encontre de l'État et des communautés et régions est difficilement conciliable avec la démocratie. Il serait en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs de soumettre les actes de l'État et des communautés et régions au contrôle du juge pénal. Ces actes sont soumis à un contrôle politique qui appartient au parlement et qui ne tolère aucune répression de la part des juridictions pénales. L'existence d'un contrôle politique exclut toute intervention des juges indépendants.

Ce sont les ministres qui, en vertu de l'article 101 de la Constitution, sont responsables devant la Chambre des représentants. Tout membre d'un gouvernement de communauté ou de région est, en vertu de l'article 70 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, responsable devant le Parlement. Ce sont des considérations d'ordre constitutionnel qui s'opposent à l'exercice de poursuites à l'encontre de l'État et des communautés et régions. Cette règle légale particulière montre bien que les institutions politiques ont un rôle primaire et les institutions judiciaires, un rôle secondaire.

7. Il est, de surcroît, incorrect de faire intervenir la justice pénale dans un domaine qui n'est pas le sien et de l'habiliter dans une matière qui est, par excellence, dévolue au contrôle parlementaire. L'approche pénale risque d'entraver le processus démocratique, puisqu'il faudrait attendre la fin du procès pénal avant de pouvoir se justifier devant le parlement. Il convient d'opérer une distinction nette entre, d'une part, la position de l'État, des communautés et des régions et, de l'autre, celle des personnes morales de droit public de niveau inférieur. Pour toute autre personne morale, le droit pénal est un remède ultime, mais ce n'est pas le cas pour l'État et les communautés et régions.

8. La levée de l'immunité pénale de l'État et des communautés et régions aurait également des conséquences en ce qui concerne la politique répressive. La responsabilité pénale de l'État et des communautés et régions impliquerait que leurs actes pourraient faire l'objet d'une information. Les poursuites pénales sont diligentées par le ministère public qui a, outre les compétences spécifiques des juges et juridictions d'instruction, celles de rechercher et d'instruire les infractions, de poursuivre leurs auteurs et de requérir des sanctions à l'encontre de ceux-ci. Dans l'exercice de cette compétence, les magistrats

van de bestraffing van de daders. In de uitoefening van deze taak handelen de magistraten principieel onafhankelijk, maar staan zij toch onder het uiteindelijke toezicht van de minister van Justitie die over een positief injunctierecht beschikt. In geval van vervolging van de centrale overheid zou de «verdachte» dan zelf een zekere inspraak kunnen hebben in de vervolging, hetgeen vanzelfsprekend niet aanvaardbaar is. De identiteit van vervolger en vervolgte zou als het ware tot één geheel versmelten. Deze conclusie strookt bovendien ook niet met de publiekrechtelijke voorbeeldfunctie en de maatschappelijke taak van de Staat en de gemeenschappen en gewesten die ze juist op de terreinen waar zij met rechtshandhaving belast zijn, behoren te hebben.

9. Het amendement bereikt het beoogde doel: aldus zullen organen en mandatarissen van publiekrechtelijke rechtspersonen, andere dan de Staat en gemeenschappen en gewesten, minder gemakkelijk en vooral niet alleen blootgesteld worden aan strafrechtelijke veroordeling. Het slachtoffer van het misdrijf zal niet enkel tegen de mandataris persoonlijk klacht kunnen neerleggen maar ook of zelfs alleen tegen de publieke rechtspersoon. Indien de mandataris samen met de publieke rechtspersoon betrokken wordt in de klacht, het onderzoek of het proces, zal de mandataris de in artikel 5, tweede lid, voorziene strafuitsluitingsgrond kunnen invoeren wanneer in geval van onopzettelijk misdrijf de rechtspersoon de zwaarste fout begaan heeft. In het bestaande regime van artikel 5 van het Strafwetboek kan de publieke mandataris, in tegenstelling tot de bestuurder van een private rechtspersoon of van een niet uitgesloten publieke rechtspersoon (zoals bijvoorbeeld de NMBS), deze strafuitsluitingsgrond niet invoeren. Zij kunnen een strafrechtelijke veroordeling niet ontlopen door te stellen dat bijvoorbeeld de gemeente de zwaarste fout heeft begaan, terwijl de bestuurder van een vennootschap wel kan stellen dat de vennootschap zelf de zwaarste fout heeft begaan zodat enkel de vennootschap strafrechtelijk veroordeeld wordt.

10. Strafbare feiten begaan door publiekrechtelijke rechtspersonen moeten in principe beoordeeld worden door de strafrechter. Daarin ligt één uitzondering welhaast besloten: aan de Staat en gemeenschappen en gewesten wordt strafrechtelijke immuniteit toegekend. De politieke controlemechanismen staan hier voorop. Voorts brengt de specifieke positie van de Staat en de gemeenschappen en gewesten de wenselijkheid van algehele immuniteit van strafvervolgning met zich mee. Naast het aspect van het strafbeleid en de specifieke problemen die de identiteit van vervolgte, beoordelaar en bestrafte met name op het terrein van de sanctionering met zich meebrengt, is de ministeriële verantwoordelijkheid hier een belangrijke ratio voor strafrechtelijke immuniteit.

11. Uiteraard sluit de bij dit amendement voorgestelde regeling niet uit dat een bepaalde publieke mandataris bij wie alle bestanddelen van een bepaald strafbaar feit aanwezig zijn uit eigen hoofde voor de strafrechter ter verantwoording kan worden geroepen. Dit geldt trouwens ook voor bestuurders van vennootschappen. Ook zij kunnen in het bestaande regime persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk gesteld worden. De auteurs van dit amendement willen private en publieke mandatarissen op gelijk voet stellen. In functie van de inhoud van het dossier

agissent en principe de manière indépendante, mais ils se trouvent sous le contrôle final du ministre de la Justice, qui dispose d'un droit d'injonction positive. En cas de poursuites à l'encontre du pouvoir central, le «prévenu» aurait alors lui-même, dans une certaine mesure, voix au chapitre dans les poursuites, ce qui est évidemment inadmissible. L'identité de la personne exerçant les poursuites et de celle qui fait l'objet des poursuites se fondrait alors dans une seule entité. Cette conclusion ne cadre pas davantage avec la fonction d'exemple en matière de droit public et avec le rôle social que doivent revêtir l'État et les communautés et régions dans les domaines où ils sont précisément appelés à faire respecter le droit.

9. L'amendement atteint l'objectif poursuivi: ainsi, les organes et les mandataires de personnes morales de droit public autres que l'État, les communautés et les régions seront-ils moins facilement exposés, et surtout, pas de manière individuelle, à une condamnation pénale. Non seulement la victime de l'infraction pourra déposer personnellement plainte contre le mandataire, mais elle pourra aussi, voire uniquement, diriger sa plainte contre la personne morale de droit public. Si le mandataire ainsi que la personne morale publique sont concernés par la plainte, l'enquête ou le procès, le mandataire pourra invoquer la cause exclusive de peine prévue à l'article 5, alinéa 2, lorsqu'en cas d'infraction involontaire, la personne morale a commis la faute la plus grave. Selon le régime actuel de l'article 5 du Code pénal, le mandataire public, contrairement à l'administrateur d'une personne morale privée ou d'une personne morale publique non exclue (telle que la SNCB, par exemple), ne peut invoquer cette cause exclusive de peine. Celui-ci ne peut échapper à une condamnation pénale en avançant, par exemple, que la commune a commis la faute la plus grave, tandis que l'administrateur d'une société peut, quant à lui, alléguer que la société même a commis la faute la plus grave, de sorte que seule cette dernière encourra une condamnation pénale.

10. Quand des personnes morales de droit public commettent des faits punissables, ceux-ci sont en principe soumis à l'appréciation du juge pénal. Cette règle comporte pour ainsi dire une exception: l'État, les communautés et les régions bénéficient d'une immunité pénale. Les mécanismes de contrôle politiques priment à cet égard. En outre, la position spécifique de l'État, des communautés et des régions fait qu'il est souhaitable de prévoir une immunité générale en matière de poursuites pénales. Outre l'aspect lié à la politique répressive et les problèmes spécifiques que pose l'identité de celui qui est poursuivi, de celui qui porte l'appréciation et de celui qui est pénalisé, notamment en matière de sanction, la responsabilité ministérielle constitue, en l'espèce, une justification importante de l'immunité pénale.

11. Il est évident que le régime proposé dans le cadre du présent amendement n'exclut pas qu'un mandataire public déterminé, dans le chef duquel sont réunis tous les éléments d'un fait punissable déterminé, puisse être appelé à se justifier, de son propre chef, devant le juge pénal. Cette règle vaut d'ailleurs également pour les administrateurs de sociétés qui, dans le régime actuel, peuvent aussi être tenus pour personnellement responsables sur le plan pénal. Nous voulons mettre les mandataires privés et publics sur le même pied. En fonction de la

en de respectievelijke verantwoordelijkheden en aanwijzingen van schuld ten aanzien van de mandataris en/of de rechtspersoon, zal het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek toespitsen op de mandataris of op de rechtspersoon, of op beiden, en zullen hetzij de ene, hetzij de andere, hetzij allebei samen naar de strafrechter verwezen worden. In geval van onopzettelijk misdrijf zal de rechter oordelen wie van de mandataris of de rechtspersoon de zwaarste fout begaan heeft (in toepassing van het bestaande artikel 5, tweede lid van het Strafwetboek). Dit is reeds nu het geval voor private mandatarissen en zal dus ook voortaan voor publieke mandatarissen de regel worden.

12. De gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse gemeenschapscommissie – niet de Vlaamse gemeenschapscommissie – worden op gelijke voet behandeld met de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, respectievelijk voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 135 van de Grondwet en voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 138 van de Grondwet, om volgende redenen:

Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat de federale Staat België samengesteld is uit de gemeenschappen en de gewesten. Dit zijn de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap enerzijds, en het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest anderzijds. Deze gemeenschappen en gewesten beschikken over de bevoegdheid om normen met kracht van wet aan te nemen. Binnen hun exclusieve bevoegdheden hebben de normen van gemeenschappen en gewesten dus een gelijke rechtskracht als de normen van de federale overheid. Dit volgt voor de gemeenschappen rechtstreeks uit de Grondwet (artikelen 127-130 Grondwet), voor de gewesten uit de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 en uit de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, die steunen op artikel 134 G.W.

De wetgevende normen van de gemeenschappen en gewesten zijn decreten, voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest spreekt men van ordonnances. De gemeenschappen en gewesten beschikken over een parlement en een regering (artikelen 115 en 121 van de Grondwet). Hun parlementen zijn samengesteld uit verkozen mandatarissen (artikel 116 Grondwet).

De Grondwet vermeldt de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie niet expliciet. Artikel 136 van de Grondwet stelt wel dat de taalgroepen in het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement bevoegd zijn voor de gemeenschapsaangelegenheden. Daarnaast zijn er colleges, die krachtens artikel 60 van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen, bestaan uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Artikel 166, § 3, van de Grondwet verduidelijkt deze bevoegdheden (inrichtende macht inzake cultuur, persoonsgebonden aangelegenheden, onderwijs; alsook de aan hen door de Vlaamse of Franse Gemeenschap opgedragen bevoegdheden). Voor aangelegenheden van gemeenschappelijk belang treden de gemeenschapscommissies samen op, via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

teneur du dossier et des responsabilités respectives et des indices de culpabilité à l'égard du mandataire ou de la personne morale, le ministère public ou le juge d'instruction focalisera l'information ou l'instruction sur le mandataire ou la personne morale, ou sur les deux à la fois, et soit l'un, soit l'autre, soit tous les deux, seront renvoyés conjointement devant le juge pénal. En cas d'infraction involontaire, le juge décidera qui, du mandataire ou de la personne morale, a commis la faute la plus grave (en application de l'actuel article 5, alinéa 2, du Code pénal). Cette règle, qui, actuellement, prévaut déjà pour les mandataires privés, s'appliquera donc désormais également aux mandataires publics.

12. La Commission communautaire commune et la Commission de la Communauté française (pas la Commission de la Communauté flamande) sont traitées sur le même pied que l'état fédéral, les Communautés et les Régions, respectivement pour les compétences visées à l'article 135 de la Constitution et les compétences visées à l'article 138 de la Constitution, et ce, pour les raisons suivantes:

L'article 1er de la Constitution dispose que la Belgique est un état fédéral qui se compose des communautés et des régions. Il s'agit de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone, d'une part, et de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part. Ces communautés et régions ont la compétence d'adopter des normes ayant force de loi. Dans les domaines qui ressortissent à leurs compétences exclusives, les normes des communautés et des régions ont donc une force juridique égale à celle des normes du pouvoir fédéral. Cette force juridique identique résulte, pour les communautés, directement de la Constitution (articles 127-130 de la Constitution), pour les régions, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui s'appuient sur l'article 134 de la Constitution.

Les normes législatives de communautés et régions portent le nom de décrets et, pour la Région de Bruxelles-Capitale, on parle d'ordonnances. Les communautés et régions disposent d'un parlement et d'un gouvernement (articles 115 et 121 de la Constitution). Leurs parlements sont composés de mandataires élus (article 116 de la Constitution).

La Constitution ne mentionne pas explicitement la Commission de la Communauté française ni la Commission de la Communauté flamande. L'article 136 de la Constitution dispose néanmoins que les groupes linguistiques au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sont compétents pour les matières communautaires. Il y a par ailleurs des collèges qui, en vertu de l'article 60 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, sont composés des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 166, § 3, de la Constitution précise ces compétences (pouvoir organisateur pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables; ainsi que les compétences qui leur sont déléguées par la Communauté française ou flamande). Pour les matières d'intérêt commun, les commissions communautaires agissent conjointement, par le biais de la Commission communautaire commune.

De gemeenschapscommissies oefenen deze bevoegdheden uit door middel van besluiten en verordeningen. Het zijn in deze hoedanigheid gedecentraliseerde, ondergeschikte besturen. De Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie zijn onderworpen aan het bestuurlijk toezicht van de Vlaamse regering en de Franse Gemeenschapsregering.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is, als samenwerkingsverband van de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie, dus een ondergeschikt bestuur.

Daarnaast vindt de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie echter ook een grondslag in artikel 135 van de Grondwet. Op basis van dit artikel maakt artikel 63 van de Bijzondere Wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor de zogenaamde bi-persoonsgebonden aangelegenheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In deze bevoegdheid kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ordonnanties aannemen die dezelfde rechtskracht hebben als de gewestelijke ordonnanties. De instellingen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bestaan uit de samengevoegde instellingen van de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie, zijnde de twee taalgroepen uit het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement en de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft dus inzake een in de Grondwet vermelde bevoegdheid wetgevende bevoegdheden, die uitgeoefend worden door instellingen met verkozen mandatarissen.

De Franse Gemeenschapscommissie, die zoals gezegd van oorsprong een ondergeschikt bestuur is, heeft in een aantal gevallen echter de bevoegdheid om decreten met kracht van wet aan te nemen.

Artikel 138 G.W. geeft de Franse Gemeenschap de mogelijkheid om de uitoefening van bepaalde bevoegdheden over te dragen aan de instellingen van het Waalse Gewest enerzijds (voor de toepassing in het Franse taalgebied) en aan de instellingen van de Franse Gemeenschapscommissie anderzijds (voor de toepassing in het tweetalige gebied ten aanzien van unicommunautaire instellingen).

De Franse Gemeenschap heeft aldus een aantal bevoegdheden overgedragen. Voor deze bevoegdheden bezit de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) een echte wetgevende functie. De vergadering van de COCOF is voor deze bevoegdheden dan ook een wetgevende vergadering, net zoals de federale kamers of de parlementen van de gemeenschappen en gewesten.

Les commissions communautaires exercent ces compétences par voie d'arrêtés et de règlements. En cette qualité, ce sont des pouvoirs décentralisés et subordonnés. La Commission communautaire flamande et la Commission communautaire française sont placées sous la tutelle administrative du gouvernement flamand et du gouvernement de la Communauté française.

La Commission communautaire commune est dès lors, en tant qu'organe de coopération entre la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire française, un pouvoir subordonné.

Par ailleurs, la Commission communautaire commune trouve cependant aussi un fondement dans l'article 135 de la Constitution. Sur la base de cet article, l'article 63 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises rend la Commission communautaire commune compétente pour les matières dites bipersonnalisables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En ce qui concerne cette compétence, la Commission communautaire commune peut adopter des ordonnances ayant la même valeur juridique que les ordonnances régionales. Les institutions de la Commission communautaire commune comprennent les institutions réunies de la Commission communautaire flamande et de la Commission communautaire française, à savoir les deux groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et les membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Commission communautaire commune possède dès lors, en ce qui concerne une compétence mentionnée dans la Constitution, des pouvoirs législatifs qui sont exercés par des institutions constituées de mandataires élus.

La Commission communautaire française, qui est à la base, comme nous l'avons dit, un pouvoir subordonné, possède cependant, dans certains cas, la compétence d'adopter des décrets ayant force de loi.

L'article 138 de la Constitution donne la possibilité à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines compétences aux institutions de la Région wallonne, d'une part (pour l'application dans la région de langue française), et aux institutions de la Commission communautaire française, d'autre part (pour l'application dans la région bilingue en ce qui concerne les institutions unicommunautaires).

La Communauté française a ainsi transféré une série de compétences. Pour ces compétences, la Commission communautaire française (COCOF) a une véritable fonction législative. L'assemblée de la COCOF est dès lors, en ce qui concerne ces compétences, une assemblée législative, tout comme les chambres fédérales ou les parlements des communautés et des régions.

Met de gemeenschappen en gewesten kunnen aldus gelijkgesteld worden de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 135 G.W. (bi-persoonsgebonden aangelegenheden), en de Franse Gemeenschapscommissie voor de bevoegdheden bedoeld in artikel 138 G.W.

Katrien SCHRYVERS (CD&V – N-VA)
Raf TERWINGEN (CD&V – N-VA)
Michel DOOMST (CD&V – N-VA)
Mia DE SCHAMPELAERE (CD&V – N-VA)

La Commission communautaire commune, pour les compétences visées à l'article 135 de la Constitution (les matières bipersonnalisables), et la Commission communautaire française, pour les compétences visées à l'article 138 de la Constitution, peuvent donc être assimilées aux communautés et aux régions.