

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 avril 2012

PROPOSITION DE LOI

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

(déposée par MM. Michel Doomst,
Herman De Croo et Bruno Tuybens)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 april 2012

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Strafwetboek
wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid
van rechtspersonen betreft**

(ingediend door de heren Michel Doomst,
Herman De Croo en Bruno Tuybens)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à répondre aux problèmes mis en évidence dans plusieurs dossiers concernant des poursuites pénales de mandataires locaux (bourgmestres et échevins), la législation actuelle permettant uniquement d'assigner les mandataires locaux et non la commune.

La proposition de loi lève l'immunité pénale de la commune et d'autres personnes morales de droit public. Dans le futur, il sera donc possible d'assigner tant les mandataires locaux que les personnes morales de droit public. La proposition de loi n'instaure pas de nouvelles immunités. La mission centrale du ministère public reste de prouver que les prévenus ont commis une faute ayant provoqué un dommage. Si le dommage est prouvé, une condamnation doit s'ensuivre.

La règle du "décumul" est également supprimée. Cette réglementation est jugée complexe par la doctrine et peut être qualifiée de quasi unique par rapport aux pays voisins

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel wenst tegemoet te komen aan de problemen die gerezen zijn in enkele strafrechtelijke vervolgingen van lokale mandatarissen (burgemeesters en schepenen), waarbij door de huidige stand van de wetgeving de gemeente niet kan gedagvaard worden maar enkel de lokale mandatarissen.

Het wetsvoorstel heft de strafrechtelijke immunititeit van de gemeente en andere publiekrechtelijke rechtspersonen op. In de toekomst zullen dus zowel de lokale mandatarissen als de publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen gedagvaard worden. Het wetsvoorstel voert geen nieuwe immuniteiten in. Het blijft de kerntaak voor het openbaar ministerie om te bewijzen dat de beklaagden een fout hebben begaan waardoor er schade is ontstaan. Indien de schade bewezen wordt, is een veroordeling noodzakelijk.

Tevens wordt de "decumulregel" afgeschaft. Deze regeling wordt in de rechtsleer als complex omschreven en is in vergelijking met onze buurlanden vrijwel uniek te noemen.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie	

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe 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)	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)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

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

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

— Genèse

1. La loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales est entrée en vigueur le 2 juillet 1999. L'époque où la responsabilité pénale d'une personne morale ne pouvait être engagée est révolue. Le législateur n'a pas retenu le modèle-fiction selon lequel la personne morale est purement considérée comme une collectivité de personnes physiques individuelles. Il a opté pour un système supposant que la personne morale peut commettre une faute et peut être sanctionnée, sans que le juge doive rechercher, dans l'organisation de la personne morale, une personne physique à laquelle la faute pourrait être imputée¹.

La personne morale sera 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 compte². L'élément moral doit être apprécié compte tenu des spécificités propres d'une personne morale.

Il ressort des développements qu'il devra être établi: *soit que la réalisation de l'infraction découle d'une décision intentionnelle prise au sein de la personne morale, soit qu'elle résulte, par un lien de causalité déterminé, d'une négligence au sein de la personne morale. On vise par exemple l'hypothèse où une organisation interne déficiente de la personne morale, des mesures de sécurité insuffisantes ou des restrictions budgétaires déraisonnables ont créé les conditions qui ont permis la réalisation de l'infraction*³. *Dans le cas d'infractions non intentionnelles, il devra être démontré qu'elles ont eu connaissance du risque de réalisation de l'infraction et ont négligé de prendre les mesures pour éviter celle-ci*.⁴

2. Quelques exemples de la jurisprudence sont très parlants. Ainsi, la négligence de la personne morale peut par exemple être déduite du manque de formation du personnel⁵. Le fait de réaliser des économies sur

¹ A. DE NAUW et F. DERUYCK, "De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", *R.W.* 1999-2000, p. 897.

² Article 5, alinéa 1^{er}, du Code pénal.

³ Doc Sénat, 1998-99, n° 1217/1, 5.

⁴ Doc Sénat, 1998-99, n° 1217/1, 5-6.

⁵ Pol. Nivelles 15 septembre 2004, *J.L.M.B.* 2004, p. 840.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

— Ontstaansgeschiedenis

1. Op 2 juli 1999 werd de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen van kracht. De tijd dat de rechtspersoon niet strafrechtelijk verantwoordelijk gesteld kon worden is voorbij. De wetgever heeft niet het fictiemodel gehanteerd, waarbinnen de rechtspersoon louter als een collectiviteit van individuele natuurlijke personen wordt beschouwd. Maar voor een systeem waarin wordt aangenomen dat de rechtspersoon een fout kan begaan en gestraft kan worden, zonder dat de rechter in de organisatie van de rechtspersoon moet gaan zoeken naar een natuurlijke persoon aan wie de fout zou kunnen worden toegeschreven¹.

De rechtspersoon zal strafrechtelijk verantwoordelijk zijn 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 gepleegd². Het morele element moet worden beoordeeld, rekening houdend met de kenmerken die eigen zijn aan een rechtspersoon.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat er zal moeten aangetoond worden: *hetzij dat het misdrijf voortkomt uit een opzettelijke beslissing genomen bij de rechtspersoon, hetzij dat er nalatigheid is op het niveau van de rechtspersoon die in causaal verband staat met het misdrijf. Men beoogt bijvoorbeeld de hypothese waarin een gebrekkige interne organisatie van de rechtspersoon, onvoldoende veiligheidsmaatregelen of onredelijke budgettaire beperkingen de voorwaarden hebben gecreëerd die het misdrijf mogelijk hebben gemaakt*³. *In het geval van onopzettelijke misdrijven zal moeten worden aangetoond dat de rechtspersonen kennis hebben gehad van het risico voor het plegen van het misdrijf en nalatig zijn geweest met het nemen van maatregelen om het misdrijf te voorkomen*⁴.

2. Enkele voorbeelden uit de rechtspraak maken veel duidelijk. Zo kan de nalatigheid van de rechtspersoon bijvoorbeeld worden afgeleid uit het onvoldoende opleiden van het personeel⁵. Indien er bespaard wordt op

¹ A. DE NAUW en F. DERUYCK, "De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", *R.W.* 1999-2000, p. 897.

² Art. 5, eerste lid Sw.

³ *Parl. St.*, Senaat, 1998-99, nr. 1217/1, 5.

⁴ *Parl. St.*, Senaat, 1998-99, nr. 1217/1, 5-6.

⁵ Pol. Nijvel 15 september 2004, *J.L.M.B.* 2004, p. 840.

des investissements nécessaires, en engendrant de ce fait une situation de danger, constitue un défaut de prévoyance⁶.

Ces dernières années, plusieurs poursuites pénales dans des dossiers concrets concernant la responsabilité pénale de personnes morales de droit public, ou l'absence de responsabilité, ont suscité une inquiétude compréhensible parmi les mandataires locaux.

Récemment, la presse (*Het Nieuwsblad*, 1^{er} octobre 2011) a fait état d'une affaire dans laquelle, lors de plaines de jeux organisées durant l'été 2007, deux jeunes enfants se sont soustraits à la surveillance des moniteurs pour aller jouer à proximité d'un arçon métallique appuyé contre le mur d'un des bâtiments de la plaine de jeux. En jouant, les enfants ont tiré sur cet arçon, qui est malheureusement tombé sur la tête d'un des deux garçons, le blessant grièvement. Le bourgmestre et le collège des échevins de Kortenberg ont été cités pour coups et blessures involontaires. Le jugement n'a pas encore été rendu.

Le bourgmestre de la ville de Damme, en Flandre occidentale, a également dû se justifier, à la suite d'un accident de roulage mortel, en raison de l'éclairage insuffisant de la voirie communale⁷. La Cour de cassation a toutefois acquitté le bourgmestre en ces termes:

"Compte tenu de toutes les circonstances concrètes susvisées, le tribunal considère que l'on ne peut raisonnablement attendre de la part d'un bourgmestre normalement consciencieux et prudent qui, en tant que mandataire local, doit assumer un ensemble de tâches nombreuses et variées, qu'il doive avoir personnellement connaissance, dans le cadre de son obligation générale d'assurer la sécurité, d'une pareille situation de danger qui, depuis des dizaines d'années, n'avait encore manifestement jamais été remarquée par personne" (traduction)⁸.

3. C'est bien entendu au ministère public qu'il incombe de prouver que le prévenu a commis une faute ayant entraîné un dommage, par exemple lors d'un accident de la circulation avec blessés, sur la base des articles 418-420 du Code pénal. En l'espèce, le jugement attaqué, qui avait condamné le bourgmestre de Damme, avait renversé la charge de la preuve en décidant que le demandeur n'avait pas prouvé avoir

noodzakelijke investeringen en hierdoor een gevaarsituatie ontstaat betreft dit een gebrek aan voorzorg⁶.

Enkele strafrechtelijke vervolgingen in concrete dossiers met betrekking tot de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, of het gebrek daaraan, hebben de laatste jaren een begrijpelijke onrust gewekt bij lokale mandatarissen.

Recent werd in de pers (*Het Nieuwsblad* 1 oktober 2011) melding gemaakt van een zaak waarbij tijdens de speelpleinwerking in de zomer van 2007 twee jonge kinderen zich aan het toezicht van de monitoren onttrokken en gingen spelen in de buurt van een metalen beugel die tegen de muur van één van de gebouwen op het speelplein stond. Tijdens het spelen werd aan die beugel getrokken en is die, ongelukkigerwijze, op het hoofd van één van die jongetjes terechtgekomen met een zware kwetsuur als gevolg. De burgemeester en het college van schepenen van Kortenberg werden gedagvaard voor onopzettelijke slagen en verwondingen. De uitspraak volgt.

Ook de burgemeester van de West-Vlaamse stad Damme moest zich naar aanleiding van een dodelijk verkeersongeval verantwoorden wegens een onvoldoende verlichte gemeenteweg⁷. Het Hof van Cassatie sprak de burgemeester echter vrij in volgende bewoordingen:

*"Rekening houdend met alle voormelde concrete omstandigheden, is de rechtbank van oordeel dat van een normaal zorgvuldige en voorzichtige burgemeester, die als lokaal mandataris met een omvangrijk en uiteenlopend takenpakket is belast, in het kader van zijn algemene verplichting om in te staan voor de veiligheid, redelijkerwijze niet kan worden verwacht dat hij persoonlijk op de hoogte dient te zijn van een dergelijke gevaarlijke toestand, die kennelijk gedurende ettelijke tientallen jaren nog nooit iemand eerder was overgevalen"*⁸.

3. Uiteraard is het aan het openbaar ministerie om te bewijzen dat de beklaagde een fout heeft begaan waardoor er schade is ontstaan bijvoorbeeld naar aanleiding van een verkeersongeval met gewonden, op grond van de artikelen 418-420 Sw. *In casu* draaide het bestreden vonnis waarin de burgemeester van Damme werd veroordeeld, de bewijslast om en oordeelde dat de eiser niet bewees dat hij ter zake enige inspanning

⁶ Gand 17 octobre 2002, *T. Strafr.* 2005, 445, note P. WAETERINCKX.

⁷ Pour un commentaire détaillé, voir T. DE GENDT, "Een rechtspraakanalyse van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeesters en schepenen", *CDPK* 2007, 348-369.

⁸ Cass. 27 novembre 2007, www.cass.be.

⁶ Gent 17 oktober 2002, *T. Strafr.* 2005, 445, noot P. WAETERINCKX.

⁷ Zie uitgebreid T. DE GENDT, "Een rechtspraakanalyse van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeesters en schepenen", *CDPK* 2007, 348-369.

⁸ Cass. 27 november 2007, www.cass.be.

fourni un quelconque effort en la matière. Cette négligence avait dès lors été considérée comme la faute qui devait lui être imputée, à titre personnel, dans l'exercice de sa fonction.

Il est pourtant inacceptable de considérer, en l'absence de responsabilité pénale de la commune, que le bourgmestre ou un autre organe est objectivement et pénalement responsable de par la fonction qu'il exerce. Il s'agit d'une violation du principe *nullum crimen sine culpa*⁹.

Le caractère individuel et personnel de la responsabilité pénale est l'un des piliers de notre droit pénal. Ce principe a été formulé comme suit par la Cour de cassation dans son arrêt du 9 octobre 1984:

*“n'est pas légalement justifiée la décision qui condamne un prévenu, en sa qualité de directeur d'une société, sans constater le fait personnel dont elle déduit sa participation criminelle comme auteur ou coauteur, ni indiquer les circonstances de fait d'où il ressort que la personne morale a agi à l'intervention de ce prévenu”*¹⁰.

Il est inacceptable de retenir le critère de la fonction en tant qu'élément de la condamnation¹¹. Il est primordial qu'une faute personnelle soit constatée. La responsabilité pénale ne peut être déduite de la circonstance que l'on revêt une fonction déterminée. Il ne suffit pas non plus de supposer qu'une fonction implique toute une série d'obligations, sans que cela soit étayé par le dossier, et d'exiger du prévenu qu'il se défende sur ce point en fournissant encore plus de preuves. Cela reviendrait à renverser la charge de la preuve¹².

Il ressort cependant de la jurisprudence que la collectivité du collège des bourgmestre et échevins en tant qu'organe n'est pas inconciliable, par définition, avec le caractère individuel du droit pénal. Selon la Cour de cassation, une décision unanime du collège des bourgmestre et échevins permet de conclure que chaque membre de ce collège est tenu pour personnellement responsable de cette décision collégiale¹³. T. DE GENDT a montré, dans son analyse, que la

had gedaan, zodat dit verzuim de fout was die hem, persoonlijk, in de uitoefening van zijn ambt diende te worden toegerekend.

Het gaat echter niet op om bij gebreke aan strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente de burgemeester of een ander orgaan dan maar vanuit zijn functie objectief strafrechtelijk verantwoordelijk te achten. Dit is in strijd met het principe *nullum crimen sine culpa*⁹.

Het individuele en persoonlijke karakter van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid vormt een hoeksteen van ons strafrecht. Dit principe wordt door het Cassatiearrest van 9 oktober 1984 als volgt verwoord:

*“beantwoordt niet naar recht de beslissing die een beklaagde veroordeelt in zijn hoedanigheid van directeur van een vennootschap, zonder het persoonlijk feit vast te stellen waaruit zij de criminele deelneming als dader of mededader afleidt, noch de feitelijke omstandigheden waaruit blijkt dat de rechtspersoon heeft gehandeld d.m.v. de beklaagde”*¹⁰.

Het criterium van de functie is onaanvaardbaar om op zich te kunnen beschouwd worden als een element in de veroordeling¹¹. Het is van primordiaal belang dat er een persoonlijke fout wordt vastgesteld. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid kan niet worden afgeleid uit het gegeven dat men een bepaalde functie bekleedt. Het volstaat evenmin bij een functie allerlei verplichtingen te veronderstellen die geen steun vinden in het dossier en te verwachten dat de beklaagde zich hierop zou verdedigen en nog meer bewijzen levert. Dit zou neerkomen op een omkering van de bewijslast¹².

Uit de rechtspraak blijkt echter dat de collectiviteit van het college van burgemeester en schepenen als orgaan niet per definitie onverzoenbaar is met het individueel karakter van het strafrecht. Volgens het Hof van Cassatie laat een eenstemmige beslissing van het college van burgemeester en schepenen toe om te besluiten dat elk lid van het college van burgemeester en schepenen persoonlijk aansprakelijk wordt gesteld voor deze collegiale beslissing¹³. T. DE GENDT toonde

⁹ P. WAETERINCKX, “Grondwettelijk Hof nr. 31/2007 van 21 februari 2007-zelfs de beste jurist kan kromme wetgevende intenties niet rechtekken”, *T.G.E.M.* 2008/4, 267.

¹⁰ Cass. 9 octobre 1984, *Pas.* 1985, I, 194-196.

¹¹ A. DE NAUW, “La délinquance des personnes morales et l'attribution de l'infraction à une personne physique par le juge”, *R.C.J.B.* 1992, 566.

¹² P. WAETERINCKX, “Grondwettelijk Hof nr. 31/2007 van 21 februari 2007-zelfs de beste jurist kan kromme wetgevende intenties niet rechtekken”, *T.G.E.M.* 2008/4, 268.

¹³ Cass. 3 mars 1999, *Arr. Cass.* 1999, 293.

⁹ P. WAETERINCKX, “Grondwettelijk Hof nr. 31/2007 van 21 februari 2007-zelfs de beste jurist kan kromme wetgevende intenties niet rechtekken”, *T.G.E.M.* 2008/4, 267.

¹⁰ Cass. 9 oktober 1984, *Pas.* 1985, I, 194-196.

¹¹ A. DE NAUW, “La délinquance des personnes morales et l'attribution de l'infraction à une personne physique par le juge”, *R.C.J.B.* 1992, 566.

¹² P. WAETERINCKX, “Grondwettelijk Hof nr. 31/2007 van 21 februari 2007-zelfs de beste jurist kan kromme wetgevende intenties niet rechtekken”, *T.G.E.M.* 2008/4, 268.

¹³ Cass. 3 maart 1999, *Arr. Cass.* 1999, 293.

responsabilité pénale est en grande partie déterminée, dans la jurisprudence, par le rôle que les cours et tribunaux confèrent aux mandataires locaux: d'une part, un rôle opérationnel (niveau exécutif), et d'autre part, un rôle de gestion (niveau politique)¹⁴.

4. Si des mandataires locaux sont condamnés, la réparation civile sera à charge de l'assurance, et l'amende pénale à charge de la commune¹⁵. Il n'empêche cependant qu'un mandataire local qui fait l'objet de poursuites pénales sera impliqué dans une enquête, devra se justifier devant le juge pénal, sera éventuellement condamné, aura un casier judiciaire l'empêchant peut-être d'être renommé pour un prochain mandat,...

Sur le plan pénal, ce sera toujours le bourgmestre et/ou le collège des échevins qui sera cité et éventuellement condamné et pas la commune, étant donné que celle-ci ne peut être citée en raison de l'immunité légale de cette personne morale de droit public. Cette situation présente l'inconvénient que le juge pénal ne sera pas tenté d'acquitter, par exemple, un bourgmestre de coups et blessures involontaires dans la circulation routière, dès lors qu'aucun dédommagement ne serait alors octroyé à la personne lésée en raison de l'article 4 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale (le criminel tient le civil en état). La dissociation de la faute civile et de la faute pénale (art. 4 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale) constitue cependant un débat plus large, qui ne peut avoir lieu dans ce contexte.

5. Pour remédier au problème évoqué ci-avant, le groupe CD&V a déposé, au cours de la précédente législature, une proposition de loi des députés Doomst et consorts modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales de droit public¹⁶. Cette proposition a fait l'objet de plusieurs amendements des députés Schryvers¹⁷ et consorts et Doomst et consorts¹⁸.

in zijn onderzoek aan dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid in de rechtspraak grotendeels bepaald wordt door de rol die lokale mandatarissen krijgen door de hoven en rechtbanken: enerzijds een operationele rol (uitvoerend niveau), anderzijds een managementrol (beleidsniveau)¹⁴.

4. Indien lokale mandatarissen veroordeeld worden zal de burgerlijke schadevergoeding ten laste vallen van de verzekering, de penale boete van de gemeente¹⁵. Dat neemt echter niet weg dat een lokale mandataris die strafrechtelijk vervolgd wordt, betrokken wordt bij een onderzoek, zich zal moeten verantwoorden voor de strafrechter, eventueel zal veroordeeld worden, een strafblad zal hebben waardoor hij misschien niet meer herbenoemd zal kunnen worden voor een volgende ambtsperiode,...

Strafrechtelijk zal het steeds de burgemeester en/of het schepencollege zijn die worden gedagvaard en eventueel worden veroordeeld en niet de gemeente aangezien deze niet kan gedagvaard worden gelet op de wettelijke immunitet van deze publiekrechtelijke rechtspersoon. Een nadeel is dat de strafrechter niet snel geneigd zal zijn om bijvoorbeeld een burgemeester vrij te spreken van onvrijwillige slagen en verwondingen in het verkeer omdat dan meteen ook de schadelijder geen schadevergoeding zal worden toegekend gelet op artikel 4 VTSV (le criminel tien le civil en état). De loskoppeling van de burgerlijke en de strafrechtelijke fout (art. 4 VTSV) is echter een ruimer debat, dat niet in deze context kan plaatsvinden.

5. Om aan het hoger geschetste probleem tegemoet te komen werd in de vorige zittingperiode door de CD&V-fractie een wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger Doomst c.s.. ingediend tot wijziging van het Strafwetboek wat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen betreft¹⁶. Hierop werden diverse amendementen ingediend door volksvertegenwoordiger Schryvers c.s.¹⁷ en door volksvertegenwoordiger Doomst c.s.¹⁸.

¹⁴ T. DE GENDT, "Een rechtspraakanalyse van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeesters en schepenen", *CDPK* 2005, p. 348-369.

¹⁵ La commune peut cependant se faire rembourser l'amende par le bourgmestre, mais uniquement en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère habituelle (art. 217ter, alinéa 2 de la Nouvelle loi communale et art. 73, alinéa 2 VI. du Décret communal).

¹⁶ *Doc. parl.*, Chambre 52-1146/001.

¹⁷ *Doc. parl.*, Chambre 52-1146/002 et 006.

¹⁸ *Doc. parl.*, Chambre 52-1146/008 et 009.

¹⁴ T. DE GENDT, "Een rechtspraakanalyse van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeesters en schepenen", *CDPK* 2005, p. 348-369.

¹⁵ De gemeente kan de boete wel verhalen op de burgemeester, maar enkel in geval van bedrog, zware schuld of gewoonlijk voorkomende lichte schuld (art. 217ter, tweede lid Nieuwe Gemeentewet en artikel 73, tweede lid VI. Gemeentedecreet).

¹⁶ *Parl. St.*, Kamer 52-1146/001.

¹⁷ *Parl. St.*, Kamer 52-1146/002 en 006.

¹⁸ *Parl. St.*, Kamer 52-1146/008 en 009.

— Champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales

6. L'article 5, alinéa 1^{er}, du Code pénal présuppose une responsabilité pénale de principe pour toutes les personnes morales, de nature privée ou publique, et ce, quelle que soit l'infraction. Alors que l'article 5, alinéa 3, du Code pénal étend cette responsabilité de principe à une série de sociétés dépourvues de la personnalité juridique, l'article 5, alinéa 4, du Code pénal prévoit une exception au principe de base en créant une immunité pénale pour un certain nombre de personnes morales de droit public énumérées dans la loi, à savoir:

l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, les zones de secours¹⁹, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'action sociale.

Ces personnes morales de droit public se distinguent, selon le législateur, des autres personnes morales de droit public qui, elles, sont pénalement responsables, par leurs organes directement et démocratiquement élus. Cette distinction a bénéficié de l'aval de la Cour constitutionnelle, alors encore appelée Cour d'arbitrage, et a même été affinée par la Cour elle-même.²⁰

7. En comparant la réglementation belge actuelle à celles applicables en France et aux Pays-Bas, on constate notamment que l'immunité dont bénéficient nos centres publics d'action sociale n'existe pas dans ces pays. La loi belge va du reste beaucoup plus loin que les législations française et néerlandaise, puisqu'elle accorde l'immunité pénale aux entités territoriales qui composent l'État fédéral.

Aux Pays-Bas, les provinces, les communes, les waterings et autres pouvoirs publics sont pénalement responsables, mais uniquement pour les "*ondernemingshandelingen*" (actes d'entreprise) et non pour les missions publiques au sens strict du terme. Depuis l'arrêt Pikmeer II du 6 janvier 1998, une personne morale

— Toepassingsgebied van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen

6. Artikel 5, eerste lid Sw. gaat uit van een principiële strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor alle rechtspersonen, zowel van privaatrechtelijke als publiekrechtelijke aard en dit voor alle misdrijven. Daar waar art. 5, derde lid Sw. deze principiële verantwoordelijkheid uitbreidt naar een aantal vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, voorziet art. 5 vierde lid Sw. in een uitzondering op het basisbeginsel door een strafrechtelijke immunititeit te creëren voor een aantal wettelijk opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen, zijnde:

de federale staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de hulpverleningszones¹⁹, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de OCMW's.

Deze publiekrechtelijke rechtspersonen onderscheiden zich volgens de wetgever van de andere publiekrechtelijke rechtspersonen die wel strafrechtelijk verantwoordelijk zijn door hun rechtstreeks, democratisch verkozen organen. Deze verantwoording heeft de toets van het Grondwettelijk Hof, toen nog Arbitragehof, doorstaan, en werd door het Hof zelfs verder verfijnd.²⁰

7. Als we de huidige regeling vergelijken met de regelgeving in Frankrijk en Nederland zien we dat bijv. de immunititeit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn noch in Nederland, noch in Frankrijk zijn ingevoerd. Ook met de strafrechtelijke immunititeit van de territoriale afsplitsingen van de federale staat gaat de Belgische wet beduidend verder.

In Nederland zijn de provincies, gemeenten, waterschappen en de andere openbare overheden wel strafrechtelijk verantwoordelijk, maar enkel voor de zogenaamde ondernemingshandelingen, niet voor de overheidstaken in de strikte zin. Door het Pikmeer II-arrest van 6 januari 1998 is een politieke

¹⁹ Ajouté par l'article 188 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Moniteur belge* du 31 juillet 2007, pas encore entré en vigueur).

²⁰ Cour constitutionnelle n° 128/2002, 10 juillet 2002, A.A. 2002, 1561, A.P.M. 2002, 151, M.B. 13 novembre 2002, 51012, J.D.S.C. 2003, 267, note M.-A. DELVAUX, *Rev.dr.pén.* 2003, 887, R.W. 2002-03, 857, J.L.M.B. 2003, 54; Cour constitutionnelle n° 8/2005, 12 janvier 2005, A.A. 2005, 79, M.B. 11 mars 2005, 10538, J.L.M.B. 2005, 595, note M. NIHOUL; Cour constitutionnelle n° 31/2007, 21 février 2007, M.B. 12 avril 2007, 20344, T.*Strafr.* 2007, 181, note P. DE HERT et J. MILLEN.

¹⁹ Toegevoegd door art. 188 Wet 15 mei 2007 op de civiele veiligheid (BS 31 juli 2007, nog niet in werking getreden).

²⁰ GwH nr. 128/2002, 10 juli 2002, A.A. 2002, 1561, A.P.M. 2002, 151, B.S. 13 november 2002, 51012, J.D.S.C. 2003, 267, noot M.-A. DELVAUX, *Rev.dr.pén.* 2003, 887, R.W. 2002-03, 857, J.L.M.B. 2003, 54; GwH nr. 8/2005, 12 januari 2005, A.A. 2005, 79, B.S. 11 maart 2005, 10538, J.L.M.B. 2005, 595, noot M. NIHOUL; GwH nr. 31/2007, 21 februari 2007, B.S. 12 april 2007, 20344, T.*Strafr.* 2007, 181, noot P. DE HERT en J. MILLEN.

politique ne bénéficie de l'immunité des poursuites pénales que si l'acte, eu égard à sa nature et au système légal, ne peut être posé que par un fonctionnaire de l'administration.

En France, les entités territoriales composant l'État sont en principe pénalement responsables, mais uniquement pour les activités susceptibles d'être déléguées au secteur privé, comme les transports publics, la collecte des déchets, la distribution de l'eau.

8. Dans notre pays, les entités territoriales composant l'État ne sont donc jamais pénalement responsables, ce qui est fortement critiqué par la doctrine²¹. Par ailleurs, il est difficile de comprendre pourquoi l'État, les Communautés, les Régions et les administrations locales décentralisées (provinces et communes, y compris les CPAS) bénéficient de l'immunité pénale²², alors qu'ils ne peuvent pas se prévaloir de l'immunité civile.

9. La responsabilité pénale n'est pas liée à la responsabilité civile du paiement de l'indemnité due sur la base des articles 1382-1383 du Code civil ou de l'article 1384 de ce Code. En effet, un même acte peut entraîner à la fois la responsabilité civile et la responsabilité pénale de son auteur. Ainsi, un chauffeur qui, ayant imprimé une vitesse trop élevée à son véhicule, n'est pas en mesure de s'arrêter à l'approche d'un passage pour piétons et blesse une personne, pourra être poursuivi sur le plan pénal du chef de non-respect du Code de la route et de coups et blessures involontaires (articles 418-419 Code pénal), mais également sur le plan civil, sur la base des articles 1382-1383 du Code civil, en vue de l'indemnisation du dommage causé par son comportement fautif.

rechtspersoon slechts immuun voor strafvervolgung als de gedraging, gelet op haar aard en het wettelijk systeem niet anders dan door een bestuursfunctionaris kan worden verricht.

Ook in Frankrijk zijn de territoriale afsplitsingen van de Staat in principe strafrechtelijk verantwoordelijk, maar enkel voor activiteiten die in aanmerking komen voor delegatie naar de privésector, zoals het openbaar vervoer, de huisvuilophaling, de waterdistributie.

8. In ons land zijn de territoriale afsplitsingen van de Staat dus nooit strafrechtelijk verantwoordelijk. Dit wordt in de rechtsleer fel bekritiseerd²¹. Ook blijft het voor velen onbegrijpelijk overkomen waarom de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de gedecentraliseerde plaatselijke besturen (provincies en gemeenten, inclusief de OCMW's) strafrechtelijke immunitet genieten²². Op civielrechtelijk vlak zijn ze immers niet immuun.

9. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid staat los van de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de schadevergoeding op grond van artikel 1382-1383 B.W. of artikel 1384 B.W. Eenzelfde handeling kan immers zowel een burgerrechtelijke aansprakelijkheid als een strafrechtelijke verantwoordelijkheid met zich meebrengen van de persoon die een welbepaalde handeling stelde. Zo zal een chauffeur die door te snel te rijden niet kan stoppen voor een zebrapad en een voetganger verwondt strafrechtelijk kunnen vervolgd worden wegens overtreding van het wegverkeersreglement en wegens het misdrijf onopzettelijke slagen en verwondingen (418-419 Sw.). Bovendien kan hij op basis van de artikelen 1382-1383 B.W. burgerrechtelijk worden aangesproken om de schade te vergoeden die veroorzaakt werd door zijn foutieve gedraging.

²¹ Voir notamment: P. WAETERINCKX, *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en zijn leidinggevers*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 116; E. DE FORMANOIR, "Vers une réforme de la responsabilité pénale des personnes morales?", in N. COLETTE-BASECQZ et M. NIHOUL (eds), *La Responsabilité pénale des personnes morales*, Anthemis, 2011, p. 156.; S. VAN DYCK et V. FRANSEN, "De rechtspersoon als strafbare dader: een grondige analyse van tien jaar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (deel 1)", *T.R.V.* 2008, p. 608 et les références; T. DE GENDT, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeesters en schepenen na de wet van 4 mei 1999*, Bruges, Die Keure, 2001, p. 87; H. VAN DRIESSCHE, "Evolutie naar de strafrechtelijke (milieu)-aansprakelijkheid van alle publiekrechtelijke rechtspersonen?", *R.W.* 1999-2000, p. 843; A. DE NAUW et F. DERUYCK, "De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", *R.W.* 1999-2000, p. 900.

²² P. WAETERINCKX, "Grondwettelijk Hof nr. 31/2007 van 21 februari 2007-zelfs de beste jurist kan kromme wetgevende intenties niet rechte trekken", *T.G.E.M.* 2008/4, 268.

²¹ Zie onder meer: P. WAETERINCKX, *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en zijn leidinggevers*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 116; E. DE FORMANOIR, "Vers une réforme de la responsabilité pénale des personnes morales?", in N. COLETTE-BASECQZ et M. NIHOUL (eds), *La Responsabilité pénale des personnes morales*, Anthemis, 2011, p. 156.; S. VAN DYCK et V. FRANSEN, "De rechtspersoon als strafbare dader: een grondige analyse van tien jaar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (deel 1)", *T.R.V.* 2008, p. 608 et verwijzingen aldaar; T. DE GENDT, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeesters en schepenen na de wet van 4 mei 1999*, Brugge, Die Keure, 2001, p. 87; H. VAN DRIESSCHE, "Evolutie naar de strafrechtelijke (milieu)-aansprakelijkheid van alle publiekrechtelijke rechtspersonen?", *R.W.* 1999-2000, p. 843; A. DE NAUW et F. DERUYCK, "De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", *R.W.* 1999-2000, p. 900.

²² P. WAETERINCKX, "Grondwettelijk Hof nr. 31/2007 van 21 februari 2007-zelfs de beste jurist kan kromme wetgevende intenties niet rechte trekken", *T.G.E.M.* 2008/4, 268.

— **Le concours de la responsabilité de la personne physique et de la personne morale (article 5, alinéa 2, du Code pénal)**

10. Il est évident que concrètement, l'infraction commise par la personne morale sera le fait d'une personne physique. Si la personne physique peut être identifiée, tant la personne morale que cette personne physique peuvent être condamnées pour le même fait.

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 responsable²³.

La doctrine considère qu'il s'agit en l'occurrence d'une formulation complexe²⁴. Par comparaison avec les pays limitrophes, elle peut également être qualifiée d'unique²⁵.

11. Le cumul légal pose certains problèmes au ministère public. Par mesure de sécurité, le ministère public qui intente l'action publique et décide qui il poursuit poursuivra systématiquement à la fois la personne morale et la personne physique. Le problème est donc reporté sur le juge. Si le parquet ne le fait pas, le juge risque de prononcer un non-lieu à l'égard de la personne (morale) poursuivie en première instance. Si des poursuites sont entamées en deuxième lieu à l'encontre de l'autre personne, celle-ci pourra à son tour fait valoir que ce n'est pas elle, mais l'autre personne (morale) — déjà jugée entre-temps — qui a commis la faute la plus grave²⁶.

²³ Article 5, alinéa 2, du Code pénal.

²⁴ Voir notamment: P. WAETERINCKX, *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en zijn leidinggevenden*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 117; H. VAN DRIESSE, "Evolutie naar de strafrechtelijke (milieu)-aansprakelijkheid van alle publiekrechtelijke rechtspersonen?", *R.W.* 1999-2000, p. 841; A. DE NAUW et F. DERUYCK, "De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", *R.W.* 1999-2000, p. 905; R. VERSTRAETEN, "Kritische beschouwingen bij het nieuwe strafrechtelijke aansprakelijkheidsregime voor rechtspersonen", in JAN RONSE INSTITUUT (ed.), *Nieuw vennootschaps-en financieel recht*, Kalmthout, Biblo, 1999, p. 236.

²⁵ Elle n'existe ni en France (art. 121-2 CP), ni aux Pays-Bas (art. 51 Nsr), ni au Luxembourg (art. 34 CP).

²⁶ R. VERSTRAETEN, "Kritische beschouwingen bij het nieuwe strafrechtelijke aansprakelijkheidsregime voor rechtspersonen", in JAN RONSE INSTITUUT (ed.), *Nieuw vennootschaps-en financieel recht*, Kalmthout, Biblo, 1999, p. 238.

— **De samenloop van de verantwoordelijkheid van de natuurlijke persoon en de rechtspersoon (art. 5, tweede lid Sw.)**

10. Het misdrijf dat door de rechtspersoon wordt gepleegd, zal *in concreto* vanzelfsprekend zijn verwetenlijkt door een natuurlijke persoon. Indien de natuurlijke persoon kan geïdentificeerd worden, kan zowel de rechtspersoon als deze natuurlijke persoon voor hetzelfde feit worden veroordeeld.

Wanneer een 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 geïdentificeerde natuurlijke persoon de fout wetens en willens heeft gepleegd kan hij samen met de verantwoordelijke rechtspersoon worden veroordeeld²³.

Deze formulering wordt door de rechtsleer als complex omschreven²⁴. Ook is zij in vergelijking met de buurlanden uniek te noemen²⁵.

11. De wettelijke cumul stelt het openbaar ministerie voor bepaalde problemen. Het openbaar ministerie die de strafvordering instelt en bepaalt wie vervolgt zal veiligheidshalve systematisch overgaan tot het vervolgen van zowel de rechtspersoon als de natuurlijke persoon. Het probleem wordt dus verschoven naar de rechter. Doet het parket dit niet, bestaat de kans dat de rechter de in eerste instantie vervolgde (rechts)persoon ontslaat van rechtsvervolging. Wanneer er nadien een tweede vervolging wordt ingesteld tegen de andere (rechts)persoon kan deze op zijn beurt laten gelden dat niet hij maar de — ondertussen reeds berechte — (rechts)persoon de zwaarste fout heeft begaan²⁶.

²³ Art. 5, tweede lid Sw.

²⁴ Zie onder meer: P. WAETERINCKX, *De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en zijn leidinggevenden*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 117; H. VAN DRIESSE, "Evolutie naar de strafrechtelijke (milieu)-aansprakelijkheid van alle publiekrechtelijke rechtspersonen?", *R.W.* 1999-2000, p. 841; A. DE NAUW en F. DERUYCK, "De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen", *R.W.* 1999-2000, p. 905; R. VERSTRAETEN, "Kritische beschouwingen bij het nieuwe strafrechtelijke aansprakelijkheidsregime voor rechtspersonen", in JAN RONSE INSTITUUT (ed.), *Nieuw vennootschaps-en financieel recht*, Kalmthout, Biblo, 1999, p. 236.

²⁵ Ze bestaat noch in Frankrijk (art. 121-2 CP), noch in Nederland (art. 51 Nsr), noch in Luxemburg (art. 34 CP).

²⁶ R. VERSTRAETEN, "Kritische beschouwingen bij het nieuwe strafrechtelijke aansprakelijkheidsregime voor rechtspersonen", in JAN RONSE INSTITUUT (ed.), *Nieuw vennootschaps-en financieel recht*, Kalmthout, Biblo, 1999, p. 238.

— **Points problématiques relatifs à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal**

12. La conséquence logique de l'immunité des personnes morales de droit public mentionnées est que la règle du concours prévue à l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, n'est pas applicable. La personne morale elle-même étant pénalement irresponsable, il ne peut en effet survenir aucune situation de concours de responsabilités entre la personne morale et une ou plusieurs personnes physiques. Par conséquent, les personnes physiques poursuivies pour des infractions au sein d'une personne morale de droit public bénéficiant de l'immunité ne peuvent pas invoquer la cause d'excuse absolutoire de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, la règle dite du "décumul".

13. L'alinéa 2 de l'article 5 du Code pénal prévoit que seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée, à moins que la personne physique n'ait commis l'infraction sciemment et volontairement. Il appartient au juge pénal d'apprécier, pour chaque cas concret, qui a commis la faute la plus grave. La règle du décumul peut donc, d'un cas à l'autre, être favorable soit à la personne morale, soit à la personne physique.

La non-applicabilité de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal aux personnes physiques poursuivies pour des infractions commises au sein d'une personne morale bénéficiant d'une immunité pénale, est perçue comme une inégalité de traitement injustifiée à l'encontre des personnes physiques qui se trouvent dans une situation comparable.

Pour une personne physique, c'est en effet le fait que la personne morale est pénalement responsable ou pas qui détermine si la règle du décumul peut être invoquée. Le problème de l'impossibilité d'invoquer la règle du décumul se pose par exemple pour les mandataires communaux, puisque les communes figurent dans la liste prévue à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal.

— **Solutions**

14. Nous proposons de répondre aux critiques précitées, telles que les formule à juste titre la doctrine²⁷. Les alinéas 2 et 4 de l'article 5 du Code pénal sont donc abrogés. L'abrogation de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal était déjà prévue, à l'époque, dans le projet de loi modifiant la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité

²⁷ Voir plus haut.

— **Probleempunten i.v.m. art. 5, vierde lid Sw.**

12. De immunitet van de vermelde publiekrechtelijke rechtspersonen heeft als logisch gevolg dat de samenloopregeling van art. 5, tweede lid Sw. niet van toepassing is. Vermits de rechtspersoon zelf strafrechtelijk onverantwoordelijk is, kan er immers geen situatie van samenloop van verantwoordelijkheden ontstaan tussen de rechtspersoon en een of meerdere natuurlijke personen. Bijgevolg kunnen natuurlijke personen die vervolgd worden voor misdrijven in de schoot van een immune publiekrechtelijke rechtspersoon geen beroep doen op de strafuitsluitende verschoningsgrond van art. 5, tweede lid Sw., de zgn. decumulregel.

13. Het tweede lid van artikel 5 Sw. bepaalt dat enkel diegene die de zwaarste fout heeft begaan, kan worden veroordeeld, tenzij de natuurlijke persoon het misdrijf "wetens en willens" heeft gepleegd. Het is aan de strafrechter om in elk concreet geval na te gaan wie de zwaarste fout heeft begaan. De decumulregel kan dus, naargelang het geval, voordelig uitpakken voor hetzij de rechtspersoon, hetzij de natuurlijke persoon.

De niet-toepasselijkheid van art. 5, tweede lid Sw. op natuurlijke personen die vervolgd worden voor misdrijven in de schoot van een strafrechtelijk immune rechtspersoon voelt aan als een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van natuurlijke personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

Het al dan niet strafrechtelijk verantwoordelijk zijn van de rechtspersoon bepaalt immers of de natuurlijke persoon zich op de decumulregel kan beroepen. Het probleem van de niet-inroepbaarheid van de decumulregel rijst bijvoorbeeld voor gemeentelijke mandatarissen, vermits de gemeenten in art. 5, vierde lid Sw. zijn opgenomen.

— **Oplossingen**

14. De indieners stellen voor om aan de hoger geschetste terechte kritieken, zoals in de rechtsleer geformuleerd, tegemoet te komen²⁷. Het tweede en het vierde lid van artikel 5 van het Strafwetboek worden derhalve geschrapt. De opheffing van artikel 5, tweede lid van het Strafwetboek maakte destijds reeds deel uit van het

²⁷ Zie hoger.

pénale des personnes morales de l'ancienne ministre de la Justice, Mme Onkelinx²⁸.

Nous n'instaurons donc pas une immunité en faveur des mandataires locaux. Les mandataires locaux peuvent continuer à être cités et condamnés s'ils ont commis une faute, au même titre qu'un "simple" citoyen. À l'avenir, on pourra toutefois également citer la commune, ce qui est aujourd'hui impossible en raison de l'immunité ancrée dans la loi. La mission centrale du ministère public reste de prouver que les prévenus ont commis une faute ayant provoqué un dommage. Disparaît ainsi le problème résidant en ce que le juge pénal ne sera pas très enclin à acquitter par exemple un bourgmestre dans une affaire de coups et blessures involontaires parce que, ce faisant, aucune indemnité ne sera accordée à la personne lésée. Il a en effet désormais également la possibilité en droit de condamner la commune en tant que personne morale.

— Sanction des personnes morales (de droit public)

15. Si, pour des raisons assez évidentes, les peines privatives de liberté (emprisonnement, réclusion et détention) ne sont pas applicables aux personnes morales, la peine principale est l'amende²⁹, avec un mécanisme de conversion qui leur est appliqué (art. 41*bis* du Code pénal). Un certain nombre de restrictions ont été instaurées pour les personnes morales de droit public. Ainsi, la confiscation spéciale³⁰ prononcée à l'égard de personnes morales de droit public ne peut porter que sur des biens civilement saisissables (art. 1412*bis* du Code judiciaire). De même, la dissolution ne peut être prononcée à l'égard des personnes morales de droit public³¹. On ne peut jamais procéder à la fermeture d'établissements où sont exercées des activités qui relèvent d'une mission de service public³². Enfin, la peine accessoire d'une interdiction d'exercer une activité ne peut être prononcée à l'égard d'activités qui relèvent d'une mission de service public³³.

Comme évoqué précédemment, si par exemple un bourgmestre est condamné à une amende pénale, la commune interviendra en principe. L'article 50*bis* du Code pénal régle toutefois le rapport entre la responsabilité pénale des personnes morales et la responsabilité civile qui existe à l'égard de l'amende d'autrui.

²⁸ Doc. parl. Chambre, 51-2929. Frappé de caducité à la suite de la dissolution des Chambres.

²⁹ Art. 7*bis*, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code pénal.

³⁰ Art. 7*bis*, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code pénal.

³¹ Art. 7*bis*, alinéa 2, 1^o, du Code pénal.

³² Art. 7*bis*, alinéa 2, 3^o, du Code pénal.

³³ Art. 7*bis*, alinéa 2, 2^o, du Code pénal.

wetsontwerp tot wijziging van de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen van voormalig minister van Justitie, mevrouw Onkelinx²⁸.

De indieners voeren dus geen immunité in voor lokale mandatarissen. Lokale mandatarissen kunnen gedagvaard blijven en veroordeeld worden indien zij een fout maakten, dit zoals een "gewone" burger. In de toekomst zal men echter ook de gemeente kunnen dagvaarden, wat nu door de wettelijke verankerde immunité onmogelijk is. Het blijft de kerntaak voor het openbaar ministerie om te bewijzen dat de beklaagden een fout hebben begaan waardoor er schade is ontstaan. Zo verdwijnt het probleem dat de strafrechter niet snel geneigd zal zijn om bijvoorbeeld een burgemeester vrij te spreken van onvrijwillige slagen en verwondingen omdat dan meteen ook de schadelijder geen schadevergoeding zal worden toegekend. Hij heeft nu immers tevens de mogelijkheid naar recht om de gemeente als rechtspersoon te veroordelen.

— Bestrafing van (publiekrechtelijke) rechtspersonen

15. Om vrij evidente redenen zijn vrijheidsberovende straffen (gevangenisstraf, opsluiting en hechtenis) niet mogelijk voor rechtspersonen, wel is de hoofdstraf de geldboete²⁹, waarbij gewerkt wordt met een conversiemechanisme voor rechtspersonen (art. 41*bis* Sw.). Voor publiekrechtelijke rechtspersonen zijn er een aantal beperkingen ingevoerd. Zo kan de bijzondere verbeurdverklaring³⁰ ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen enkel betrekking hebben op goederen die vatbaar zijn voor burgerlijk beslag (art. 1412*bis* Ger. W.). Ook kan de ontbinding niet worden uitgesproken ten aanzien van de publiekrechtelijke rechtspersoon³¹. Er kan nooit sluiting zijn van inrichtingen waar werkzaamheden worden verricht die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening³². Ten slotte kan de bijkomende straf van een werkzaamheidsverbod niet worden uitgesproken ten aanzien van werkzaamheden die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening³³.

Zoals hoger geschetst zal, indien bijvoorbeeld een burgemeester veroordeeld wordt tot een penale geldboete de gemeente hiervoor in principe tussenkomen. Art. 50*bis* Sw. regelt echter de verhouding tussen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen en de bestaande burgerrechtelijke aansprakelijk-

²⁸ Parl. St. Kamer, 51-2929. Vervallen verklaard door ontbinding van de Kamers.

²⁹ Art. 7*bis*, eerste lid, 1^o Sw.

³⁰ Art. 7*bis*, eerste lid 2^o Sw.

³¹ Art. 7*bis*, tweede lid 1^o Sw.

³² Art. 7*bis*, tweede lid 3^o Sw.

³³ Art. 7*bis*, tweede lid 2^o Sw.

Ainsi par exemple, l'assurance continuera à couvrir les dommages sur la base des articles 1382-1383 du Code civil, mais la commune, si elle-même est également tenue pénalement responsable, ne pourra plus intervenir dans l'amende pénale à laquelle le bourgmestre peut éventuellement être condamné (*ne bis in idem*). L'article 50bis du Code pénal prévoit en effet que nul ne peut être tenu civilement responsable du paiement d'une amende à laquelle une autre personne est condamnée, s'il est condamné pour les mêmes faits.

Le législateur a jugé que: "L'insertion d'un article 50bis dans le Code d'instruction criminelle a en même temps fait en sorte qu'à défaut d'une responsabilité pénale propre des personnes morales, les systèmes de responsabilité civile prévus par de nombreuses lois spéciales pour le paiement de l'amende d'autrui ne puissent pas donner lieu à une double pénalisation. Le nouvel article 50bis du Code d'instruction criminelle prévoit clairement que nul ne peut être tenu civilement responsable du paiement d'une amende à laquelle une autre personne est condamnée, s'il est condamné pour les mêmes faits. À propos du rapport entre la nouvelle responsabilité pénale des personnes morales et le droit sanctionnel administratif, il y a lieu d'observer que le principe non bis in idem s'opposera à ce qu'une même personne soit sanctionnée sur le plan pénal et sur le plan administratif, du moins dans la mesure où la sanction administrative est de nature à devoir être considérée, sur le plan matériel, comme une peine³⁴" (traduction).

Les peines sont, dans les limites légales, fixées en fonction de l'auteur (culpabilité et antécédents pénaux) et de l'infraction concrète. Cette fixation de la peine est soumise à un certain nombre de règles légales (p.ex. circonstances atténuantes et circonstances aggravantes, récidive, peine minimale et peine maximale pour l'infraction). Diverses modalités peuvent être liées à la peine (p.ex. sursis ou suspension)³⁵. Le juge peut par exemple faire application de circonstances atténuantes, compte tenu des éventuels problèmes financiers rencontrés par les personnes physiques condamnées à des amendes. Le juge a en outre la possibilité de prononcer une amende inférieure à son minimum légal si le contrevenant soumet un document quelconque qui

heid voor andermans geldboete. Zo zal de verzekering blijven instaan voor bijv. de schadevergoedingen op basis van art. 1382-1383 B.W., maar zal de gemeente indien ze zelf ook strafrechtelijk verantwoordelijk wordt gesteld niet meer kunnen tussenkomen waarvoor de penale geldboete die de burgmeester eventueel kan toe veroordeeld worden (*ne bis in idem*). Artikel 50bis Sw. bepaalt immers dat niemand burgerrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor betaling van geldboete waartoe een ander wordt veroordeeld, indien hij wegens dezelfde feiten wordt veroordeeld.

De wetgever oordeelde als volgt: "Tegelijkertijd wordt door de invoering van een artikel 50bis in het Wetboek van Strafvordering ervoor gezorgd dat de — bij gebrek aan een eigen strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor rechtspersonen — door veel bijzondere wetten voorziene stelsels van burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor de betaling van andermans geldboete, geen aanleiding zouden zijn voor een dubbele bestraffing. Het nieuwe artikel 50bis van het Wetboek van Strafvordering stelt onomwonden dat niemand burgerrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de betaling van een geldboete waartoe een ander wordt veroordeeld, indien hij wegens dezelfde feiten wordt veroordeeld. Voor de verhouding tussen de nieuwe strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen en het administratieve sanctierecht dient te worden opgemerkt dat het non bis in idem beginsel er zich tegen zal verzetten dat eenzelfde persoon strafrechtelijk en administratief wordt gesanctioneerd, althans in de mate dat de administratieve sanctie van die aard is dat zij materieel als een straf dient te worden beschouwd".³⁴

Straffen worden, binnen de wettelijke grenzen, toegemeten op maat van de dader (schuld en strafrechtelijk verleden) en het concrete misdrijf. Voor die straftoemeting bestaan een aantal wettelijke spelregels (bijv. verzachtende en verzwarende omstandigheden, herhaling, minima en maximumstraf voor het misdrijf). Aan de straf kunnen diverse modaliteiten worden verbonden (bijv. uitstel of opschorting)³⁵. De rechter kan rekening houdend met de potentiële draagkrachtproblemen van natuurlijke personen die tot geldboetes worden veroordeeld bijvoorbeeld verzachtende omstandigheden toepassen. Daarnaast beschikt de rechter over de mogelijkheid om een geldboete uit te spreken beneden het wettelijk minimum van de boete indien de overtreder

³⁴ S. VAN DYCK, V. FRANSSEN et F. PARREIN, "De rechtspersoon als strafbare dader: een grondige analyse van tien jaar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (partie 2)", *TRV* 2009, p. 59-62.

³⁵ S. VAN DYCK, V. FRANSSEN et F. PARREIN, "De rechtspersoon als strafbare dader: een grondige analyse van tien jaar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (partie 2)", *TRV* 2009, p. 59-62.

³⁴ S. VAN DYCK, V. FRANSSEN et F. PARREIN, "De rechtspersoon als strafbare dader: een grondige analyse van tien jaar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (deel 2)", *TRV* 2009, p. 59-62.

³⁵ S. VAN DYCK, V. FRANSSEN et F. PARREIN, "De rechtspersoon als strafbare dader: een grondige analyse van tien jaar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (deel 2)", *TRV* 2009, p. 59-62.

apporte la preuve de sa situation financière précaire (art. 163, alinéa 4, et 195, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle).

om het even welk document voorlegt dat zijn precare financiële toestand bewijst (art. 163, vierde lid en 195, derde lid WSV.).

Michel DOOMST (CD&V)
Herman DE CROO (Open Vld)
Bruno TUYBENS (sp.a)

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

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

Art. 2

Dans l'article 5 du Code pénal, modifié en dernier lieu par la loi du 26 avril 2002, les alinéas 2 et 4 sont abrogés.

11 octobre 2011

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 5 van het Strafwetboek, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 26 april 2002, worden het tweede en het vierde lid opgeheven.

11 oktober 2011

Michel DOOMST (CD&V)
Herman DE CROO (Open Vld)
Bruno TUYBENS (sp.a)