

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 mei 2018

WETSVOORSTEL

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

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

VERSLAG VAN DE EERSTE LEZING

NAMENS DE DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Özlem ÖZEN**
EN DE HEREN **Egbert LACHAERT**
EN **Stefaan VAN HECKE**

INHOUD

Blz.

I. Procedure	3
II. Inleidende uiteenzettingen	3
III. Algemene bespreking	4
IV. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	10
Bijlage: Hoorzittingen	
A. Hoorzitting van 2 december 2015	15
B. Hoorzitting van 9 december 2015	31

Zie:

Doc 54 0816/ (2014/2015):

- 001: Wetsvoorstel van de heer Terwingen, de dames Becq en Dierick
en de heren Pivin en Verherstraeten.
002: Advies van de Raad van State.
003 en 004: Amendementen.

Doc 54 1031/ (2014/2015):

- 001: Wetsvoorstel van de heren Degroote en Van Quickenborne.
002: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 mai 2018

PROPOSITION DE LOI

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

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

RAPPORT DE LA PREMIÈRE LECTURE

FAIT AU NOM DE LA DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MME **Özlem ÖZEN**
ET MM. **Egbert LACHAERT**
ET **Stefaan VAN HECKE**

SOMMAIRE

Pages

I. Procédure	3
II. Exposés introductifs	3
III. Discussion générale	4
IV. Discussion des articles et votes	10
Annexes: auditions	
A. Audition du 2 décembre 2015	15
B. Audition du 9 décembre 2015	31

Voir:

Doc 54 0816/ (2014/2015):

- 001: Proposition de loi de M. Terwingen, Mmes Becq et Dierick
et MM. Pivin et Verherstraeten.
002: Avis du Conseil D'État
003 et 004: Amendements.

Doc 54 1031/ (2014/2015):

- 001: Proposition de loi de MM. Degroote et Van Quickenborne.
002: Avis du Conseil d'État.

8603

**Samenstelling van de commissie van Justitie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission de la Justice à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Philippe Goffin

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Sophie De Wit, Sarah Smeyers, Goedelee Uyttersprot, Kristien Van Vaerenbergh
PS	Laurette Onkelinx, Özlem Özen
MR	Gautier Calomne, Gilles Foret, Philippe Goffin
CD&V	Sonja Becq, Raf Terwingen
Open Vld	Egbert Lachaert, Carina Van Cauter
sp.a	Annick Lambrecht
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
cdH	Christian Brotcorne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Christoph D'Haese, Koenraad Degroote, Daphné Dumery, Wim Van der Donckt, Yoleen Van Camp
Paul-Olivier Delannois, Ahmed Laaouej, Karine Lalieux, Fabienne Winckel
Benoît Friart, Luc Gustin, Philippe Pivin, Stéphanie Thoron
Griet Smaers, Els Van Hoof, Servais Verherstraeten
Katja Gabriëls, Dirk Janssens, Sabien Lahaye-Battheu
David Geerts, Karin Jiroflée
Marcel Cheron, Benoît Hellings
Francis Delpérée, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

DéFI	Olivier Maingain
------	------------------

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 ^e 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	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	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: 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)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail: publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel: publications@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft deze samengevoegde wetsvoorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 15 juli, 21 oktober, 2 en 9 december 2015, 2 en 16 mei 2018.

I. — PROCEDURE

Tijdens haar vergadering 15 juli 2015 heeft de commissie met toepassing van artikel 28.1. van het Kamerreglement beslist om hoorzittingen te organiseren alsook om de Kamervoorzitter te verzoeken het advies van de Raad van State in te winnen (artikel 98 Rgt. – zie DOC 54 0816/002).

Het verslag van de hoorzittingen gaat als bijlage.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Wetsvoorstel (Raf Terwingen, Sonja Becq, Leen Dierick, Philippe Pivin, Servais Verherstraeten) tot wijziging van het Strafwetboek wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft, nr. 0816/001

De heer Raf Terwingen (CD&V), hoofdindieners van het wetsvoorstel, geeft aan dat dit wetsvoorstel tegemoet wenst 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 niet de gemeente zelf maar enkel de lokale mandatarissen gedagvaard kunnen worden.

Het wetsvoorstel heft de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente en andere publiekrechtelijke rechtspersonen op.

In de toekomst zullen dus zowel de lokale mandatarissen als de publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden gedagvaard. 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.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ces propositions de loi jointes au cours de ses réunions des 15 juillet, 21 octobre, 2 et 9 décembre 2015 et 2 et 16 mai 2018.

I. — PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 15 juillet 2015, la commission a décidé, en application de l'article 28.1 du Règlement de la Chambre, d'organiser des auditions et de demander au président de la Chambre de recueillir l'avis du Conseil d'État (article 98 Rgt. – voir DOC 54 0816/002).

Le rapport de ces auditions est joint en annexe.

II. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Proposition de loi (Raf Terwingen, Sonja Becq, Leen Dierick, Philippe Pivin, Servais Verherstraeten) modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, n° 0816/001

M. Raf Terwingen (CD&V), auteur principal de la proposition de loi, indique que 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.

À l'avenir, 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.

B. Wetsvoorstel (Koenraad Degroote, Vincent Van Quickenborne, Christoph D'Haese, Sabien Lahaye-Battheu, Carina Van Cauter, Brecht Vermeulen) tot wijziging van het Strafwetboek wat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen betreft, nr. 1031/001

De heer Koenraad Degroote (N-VA), hoofdindieners van het wetsvoorstel, stelt vast dat een lokaal mandataris vandaag te snel strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor een handeling gesteld in eer en geweten en voor rekening van het lokale bestuur. Dit kan ertoe leiden dat politiek actieve burgers bang worden om hun taken uit te voeren.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe bepaalde vervolgingen voor lichtere feiten voor rekening te brengen van de rechtspersoon. Voor grove of herhaaldelijke inbreuken blijft de mandataris zelf opdraaien. Anderzijds wordt ook de decumulregel opgeheven, die stelt dat wanneer de rechtspersoon verantwoordelijk gesteld wordt uitsluitend wegens het optreden van een geïdentificeerde natuurlijke persoon, enkel degene die de zwaarste fout heeft begaan kan worden veroordeeld.

De heer Vincent Van Quickenborne (Open Vld), mede-indiener van het wetsvoorstel, verduidelijkt dat de Open-Vld-fractie dit wetsvoorstel heeft medeondertekend omdat het in de lijn ligt van de tijdens de vorige legislaturen door de Open Vld-fractie ingediende wetsvoorstellen.

III. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vergadering van 15 juli 2015

De heer Eric Massin (PS) beaamt dat de wetsvoorstellen een vraagstuk aankaarten dat reeds geruime tijd leeft onder lokale mandatarissen. Het betreft hier evenwel geen eenvoudige aangelegenheid. Het lijkt hem dan ook aangewezen om over deze wetsvoorstellen hoorzittingen te organiseren en het advies van de Raad van State in te winnen opdat in geen geval de indruk wordt gewekt dat men hier bezig is om een immuniteit in te voeren voor de lokale mandatarissen.

De heer Raf Terwingen (CD&V) antwoordt dat de draagwijdte van zijn wetsvoorstel dat beperkt blijft tot het kunnen vervolgen van de publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de gemeente zelf, kadert in dit streven.

B. Proposition de loi (Koenraad Degroote, Vincent Van Quickenborne, Christoph D'Haese, Sabien Lahaye-Battheu, Carina Van Cauter, Brecht Vermeulen) modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale de certaines personnes morales de droit public, n° 1031/001

M. Koenraad Degroote (N-VA), auteur principal de la proposition de loi, constate que la responsabilité pénale d'un mandataire local est aujourd'hui trop vite engagée lorsqu'il accomplit un acte en honneur et conscience et pour le compte de l'administration locale. Il peut en résulter que des citoyens actifs en politique aient peur d'exécuter leurs missions.

Cette proposition de loi vise à faire exercer les poursuites contre la personne morale en cas de faits mineurs, le mandataire restant personnellement responsable des infractions graves ou répétées. D'autre part, cette proposition abroge également la règle du décumul, selon laquelle, 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.

M. Vincent Van Quickenborne (Open Vld), coauteur de la proposition de loi, précise que le groupe Open Vld a cosigné la proposition de loi à l'examen en raison du fait qu'elle se situe dans le droit fil de propositions de loi que ce groupe a lui-même déposées au cours des législatures précédentes.

III. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Réunion du 15 juillet 2015

M. Eric Massin (PS) reconnaît que les propositions de loi abordent une problématique connue de longue date des mandataires locaux. Il ne s'agit toutefois pas d'une matière facile à régler. Il lui semble dès lors indiqué d'organiser des auditions à propos de ces propositions de loi, et de demander l'avis du Conseil d'État afin de ne pas donner l'impression que l'intention est de créer une forme d'immunité au bénéfice des mandataires locaux.

M. Raf Terwingen (CD&V) répond que l'objet de sa proposition de loi, qui se limite à la possibilité de poursuivre les personnes morales de droit public telles que les communes, s'inscrit dans ce cadre.

De heer Olivier Maingain (FDF) is van oordeel dat hoorzittingen hier onontbeerlijk zijn. Hij is de mening toegedaan dat de wetsvoorstellen niet aan alle mogelijke situaties tegemoetkomen, met name wanneer de burgemeester handelt in zijn hoedanigheid als hoofd van de bestuurlijke politie. Het probleem is ook te weten tot waar de burgemeester in deze hoedanigheid instructies kan geven om zijn beslissingen uit te voeren. Het is alvast aan te bevelen dat dit schriftelijk gebeurt. Er spelen hier tal van complexe juridische problemen die nader onderzocht dienen te worden. De spreker is er voorts niet van overtuigd dat het raadzaam is om de “decumulregel” zomaar af te schaffen.

De heer Christian Brotcorne (cdH) is van oordeel dat deze problematiek ruimer bekeken dient te worden.

De commissie beslist hierop om hoorzittingen te organiseren en om het advies van de Raad van State in te winnen.

B. Vergadering van 16 mei 2018

De heer Raf Terwingen (CD&V) herinnert de leden eraan dat dit wetsvoorstel al tijdens de vorige legislatuur werd ingediend. Hij benadrukt dat het wetsvoorstel geen immuniteit voor burgemeesters en schepenen introduceert. Het beoogt wel dat ook overheden strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Het lid merkt op dat deze problematiek geen uitstaan heeft met de discussie over de burgerrechtelijke aansprakelijkheidsvorderingen. Aldus wordt een slachtoffer van bijvoorbeeld een val met een fiets omwille van een slecht fietspad, niet meer genoodzaakt om alleen de burgemeester en schepenen te dagvaarden om genoegdoening te bekomen, maar kan hij ook de overheid die verantwoordelijk is voor dat fietspad dagvaarden.

Voorts beogen het wetsvoorstel en de daarop ingediende amendementen de opheffing van de omstrede decumulregel.

De heer Koenraad Degroote (N-VA) merkt op dat de N-VA-fractie ook al tijdens de vorige legislatuur met deze problematiek was begaan en een wetsvoorstel had ingediend.

Hoewel het toepassingsgebied van het wetsvoorstel DOC 54 1031/001, waarvan hij hoofdindieners is, ruimer is dan dat van het wetsvoorstel DOC 54 0816/001, schaart de spreker zich achter de amendementen, die hij overigens ook meeondertekend heeft, die naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de

Selon M. Olivier Maingain (DéFI), il est indispensable d'organiser des auditions en la matière. Il estime que les propositions de loi ne rencontrent pas toutes les situations possibles, notamment lorsque le bourgmestre agit en sa qualité de chef de la police administrative. Le problème est également de savoir jusqu'où le bourgmestre peut, en cette qualité, donner des instructions afin d'exécuter ses décisions. Il se recommande en tout cas que cela se fasse par écrit. De nombreux problèmes juridiques complexes interviennent en la matière, lesquels demandent à être examinés plus avant. L'intervenant n'est par ailleurs pas convaincu qu'il s'indique de supprimer sans autres formalités la “règle du décumul”.

M. Christian Brotcorne (cdH) estime qu'il convient d'examiner cette problématique dans un cadre plus large.

La commission décide dès lors d'organiser des auditions et de recueillir l'avis du Conseil d'État.

B. Réunion du 16 mai 2018

M. Raf Terwingen (CD&V) rappelle aux membres que la proposition de loi à l'examen a déjà été déposée au cours de la législature précédente. Il souligne que la proposition de loi n'instaure pas d'immunité pour les bourgmestres et les échevins. Elle vise en revanche à faire en sorte que les autorités puissent, elles aussi, faire l'objet de poursuites pénales. Le membre fait observer que cette problématique n'a rien à voir avec la discussion relative aux actions en responsabilité civile. C'est ainsi, par exemple, que le cycliste victime d'une chute à vélo en raison du mauvais état de la piste cyclable n'est plus tenu de citer les seuls bourgmestre et échevins pour obtenir satisfaction, mais qu'il peut également citer l'autorité responsable de cette piste cyclable.

La proposition de loi et les amendements qui y ont été présentés visent par ailleurs à supprimer la règle controversée du décumul.

M. Koenraad Degroote (N-VA) fait observer que le groupe N-VA s'est également déjà intéressé à ce problème au cours de la législature écoulée et a déposé une proposition de loi.

Bien que le champ d'application de la proposition de loi DOC 54 1031/001, dont il est l'auteur principal, soit plus étendu que celui de la proposition de loi DOC 54 0816/001, l'intervenant se rallie aux amendements, qu'il a du reste cosignés, qui ont été présentés à la proposition de loi DOC 54 0816/001 à la suite de l'avis

hoorzittingen van 2 en 9 december 2015 op het wetsvoorstel DOC 54 0816/001 zijn ingediend.

Teneinde ervoor te waken dat de voorgestelde regeling geen onbillijke effecten zal teweegbrengen, wordt voorzien in de evaluatie ervan (amendement nr. 9, DOC 54 0816/003). Tevens is de N-VA-fractie ook vragende partij voor de opnemings van de eenvoudige schuldigverklaring in het straffenarsenaal ter zake (amendement nr. 5, DOC 54 0816/003).

Het lid besluit dat aldus een evenwichtige regeling tot stand is gekomen.

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) stipt aan dat deze problematiek al een aantal legislaturen aansleept. Het is dan ook belangrijk dat er na jarenlang overleg een oplossing komt teneinde te remediëren aan de onbillijke situatie waarbij al te snel een lokale mandataris strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor handelingen die hij naar eer en geweten heeft gesteld voor rekening van het lokale bestuur. De hamvraag in deze is hoe het parket met deze regeling zal omgaan. Het is dan ook een goede zaak dat in de evaluatie van de regeling wordt voorzien.

De heer Christian Brotcorne (cdH) schaaft zich achter het initiatief om klaarheid te scheppen in dit complexe vraagstuk. In het verleden gebeurde het dat politici als natuurlijke persoon gesanctioneerd werden voor fouten waarvoor in feite de door hen vertegenwoordigde rechtspersoon de verantwoordelijkheid draagt.

Het wetsvoorstel bepaalt evenwel dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersonen die van de natuurlijke personen niet uitsluit, zo zij daders zijn van dezelfde feiten of eraan hebben deelgenomen (zie amendement nr. 4, DOC 54 0816/003).

De spreker benadrukt dat de rechtspersoon het misdrijf steeds begaat via de natuurlijke persoon die aan de basis ligt van de onder het strafrecht vallende daad. Het kan gaan om een politieke of administratieve overheid, bijvoorbeeld in het geval van een gemeente. Waarom blijft de samenloop van de verantwoordelijkheid behouden? In strafzaken kunnen de procedures trouwens aanvangen via een vervolging door het parket of een rechtstreekse dagvaarding, of nog via een burgerlijke-partijstelling voor de onderzoeksrechter. Zullen die drie situaties er niet systematisch op neerkomen dat de rechtspersoon en de natuurlijke persoon voor de rechtbank zullen moeten verschijnen? Op grond waarvan zal de rechter uitmaken welke fout de rechtspersoon respectievelijk de natuurlijke persoon hebben begaan? Wanneer het parket beslist vervolging

du Conseil d'État et des auditions tenues les 2 et 9 décembre 2015.

Afin de veiller à ce que la réglementation proposée n'entraîne pas d'effets inéquitables, il est prévu de la soumettre à une évaluation (amendement n° 9, DOC 54 0816/003). Le groupe N-VA est par ailleurs demandeur de l'insertion de la simple déclaration de culpabilité dans l'arsenal des peines prévues en la matière (amendement n° 5, DOC 54 0816/003).

Le membre déclare qu'une réglementation équilibrée est ainsi élaborée.

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) indique que ce problème est en discussion depuis déjà plusieurs législatures. Il importe dès lors qu'après plusieurs années de concertation, une solution intervienne afin de remédier à la situation dans laquelle la responsabilité pénale d'un mandataire local est trop rapidement engagée pour des actes qu'il a posés en âme et conscience pour le compte de l'administration locale. L'essentiel est de savoir comment le parquet appliquera cette réglementation. Aussi est-il positif qu'une évaluation de la réglementation soit prévue.

M. Christian Brotcorne (cdH) souscrit à l'initiative de clarifier cette problématique compliquée. Par le passé, des responsables politiques ont été sanctionnés en tant que personne physique pour des fautes appartenant en fait à la personne morale qu'ils représentent.

Cependant, il est prévu dans la proposition de loi que la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé. (voir amendement n° 4, DOC 54 0816/003).

L'orateur souligne que la personne morale ne commet toujours l'infraction qu'à travers la personne physique à l'origine de l'acte pénalement répréhensible. Il peut s'agir d'une autorité politique ou bien administrative, notamment dans le cas d'une commune. Pourquoi le concours de responsabilité subsiste-t-il? En outre, en matière pénale, les procédures peuvent débiter par le biais d'une poursuite du parquet ou d'une citation directe ou encore d'une constitution de partie civile devant le juge d'instruction. Dans ces trois hypothèses, ne va-t-on pas se retrouver systématiquement avec le renvoi de la personne morale et de la personne physique devant le tribunal? Sur quelle base le juge va-t-il apprécier la faute de l'un et la faute de l'autre? Dans l'hypothèse où c'est le parquet qui décide des poursuites, quelle sera sa position? Qui va-t-il renvoyer et

in te stellen, wat zal dan zijn standpunt zijn? Wie zal het parket dagvaarden en aan de hand van welke criteria? De tekst zegt daar immers niets over.

De spreker vraagt zich af of men met betrekking tot de fout geen evenredigheids criterium had moeten invoeren.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) merkt op dat deze aangelegenheid voor het eerst in oktober 2008 in de Kamer werd behandeld. Hij stelt vast dat vandaag de politieke wil aanwezig is om voor eens en voor altijd een oplossing te vinden.

De heer Raf Terwingen (CD&V) stipt aan dat de voorgestelde regeling onderworpen zal worden aan een evaluatie. Zoals al door mevrouw Van Cauter ter sprake is gebracht, is het afwachten hoe het parket, dat dagvaardt, in de praktijk hiermee zal omgaan. Het is uiteindelijk de strafrechter die, na de filtering door het parket dat beslist over de vervolging, oordeelt. De heer Terwingen is ervan overtuigd dat de voorgestelde regeling een vereenvoudiging betreft.

De heer Koenraad Degroote (N-VA) merkt op dat dezelfde bekommernissen als de heer Brotcorne hem geleid hebben tot de indiening van zijn wetsvoorstel DOC 54 1031/001. De hoorzittingen en het advies van de Raad van State hebben evenwel aangetoond dat dit voorstel niet haalbaar was. Deze piste werd daarom verlaten met dien verstande dat in de door de amendementen voorgestelde regeling in een evaluatie wordt voorzien.

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) beaamt dat met de voorgestelde regeling zowel de natuurlijke persoon als de publiekrechtelijke rechtspersoon kunnen worden aangesproken. Indien de natuurlijke persoon naar eer en geweten heeft gehandeld, in naam en voor rekening van de publiekrechtelijke rechtspersoon dan is haar lezing van de nieuwe regeling dat zelfs als beide worden gedagvaard, alleen de publiekrechtelijke rechtspersoon de strafrechtelijke aansprakelijkheid draagt. Enkel wanneer de natuurlijke persoon ernstige fouten, die als misdrijf omschreven worden, heeft gepleegd, en die zijn normaal functioneren als mandataris te buiten gaan, draagt hij strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het gaat hier over een delicaat evenwicht.

De heer Raf Terwingen (CD&V) geeft lezing van het nieuwe voorgestelde artikel 5, derde lid, van het Strafwetboek dat luidt:

“De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersonen sluit die van de natuurlijke personen, die daders zijn van dezelfde feiten of eraan hebben deelgenomen, niet uit.” (amendement nr. 4, DOC 54 0816/003).

sur base de quels critères, étant donné que ce texte ne prévoit rien à cet égard?

L'orateur se demande s'il n'aurait pas fallu introduire un critère de proportionnalité dans la faute commise.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) fait observer que cette matière a été examinée pour la première fois par la Chambre en octobre 2008. Il constate que la volonté politique existe à présent de résoudre le problème une fois pour toutes.

M. Raf Terwingen (CD&V) souligne que la réglementation proposée fera l'objet d'une évaluation. Ainsi que Mme Van Cauter l'a fait observer, reste à savoir comment le parquet, qui cite à comparaître, l'appliquera dans la pratique. C'est finalement le juge pénal qui statue, après que les affaires ont été filtrées par le parquet, qui décide des poursuites. M. Terwingen est convaincu que la réglementation proposée constitue une simplification.

M. Koenraad Degroote (N-VA) fait observer que ce sont les mêmes préoccupations que celles de M. Brotcorne qui l'ont conduit à déposer sa proposition de loi DOC 54 1031/001. Les auditions et l'avis du Conseil d'État ont toutefois indiqué que cette proposition n'était pas réalisable. Cette piste a dès lors été abandonnée, étant entendu que la réglementation proposée par le biais des amendements prévoit une évaluation.

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) considère que la réglementation proposée permet d'engager tant la responsabilité de la personne physique que celle de la personne morale de droit public. Si la personne physique a agi en son âme et conscience, au nom et pour le compte de la personne morale de droit public, la membre estime, selon sa lecture de la nouvelle réglementation, que même si les deux personnes sont citées, seule la personne morale de droit public est responsable pénalement. La responsabilité pénale de la personne physique ne sera engagée que si celle-ci a commis des fautes graves, qui peuvent être qualifiées d'infractions et qui sortent de l'exercice normal de son mandat. L'équilibre est délicat.

M. Raf Terwingen (CD&V) donne lecture du nouvel article 5, alinéa 3, proposé du Code pénal, qui est rédigé comme suit:

“La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé.”. (amendement n° 4, DOC 54 0816/003)

De spreker benadrukt dat dit lid niet enkel overheden maar ook bijvoorbeeld bestuurders viseert.

De strafrechter zal, zoals bij ieder misdrijf het geval is, bij zijn beoordeling de algemene regels toepassen om na te gaan wie aansprakelijk kan worden gesteld.

De heer Christian Brotcorne (cdH) betreurt deze samenloop van verantwoordelijkheden tussen de rechtspersoon en de natuurlijke persoon. De tekst bepaalt nergens dat de natuurlijke persoon een betere behandeling zou krijgen dan de rechtspersoon. Op welke basis en volgens welke wettelijke criteria zal de ene worden vrijgesproken en de andere verantwoordelijk worden gesteld? Hoe zal een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van de rechtspersoon en die van de natuurlijke persoon?

De heer Koenraad Degroote (N-VA) beaamt dat de criteria waar de vorige spreker, alsook mevrouw Van Cauter, naar verwijzen in de richting gaan van zware schuld, lichte schuld, bedrog enzovoort. De invoering van criteria in deze werd tijdens de hoorzittingen echter sterk bekritiseerd; er werd dan ook beslist om ze niet in te schrijven. Het is ook niet de bedoeling dat de mandatarissen een voorkeursbehandeling genieten. De bereikte consensus vindt zijn weerslag in de amendementen 1 tot 10.

De heer Raf Terwingen (CD&V) meent dat er juridisch geen probleem is. De spreker maakt hier de vergelijking met wat nu al mogelijk is voor niet-overheidsrechtspersonen, het dagvaarden naar aanleiding van een milieumisdrijf van zowel de zaakvoerder van een bvba ten persoonlijke titel enerzijds als de bvba anderzijds. Hetzelfde wordt nu mogelijk ten aanzien van de burgemeester en de overheid. De strafrechter zal de strafrechtelijke verantwoordelijkheid bepalen aan de hand van de criteria die voor alle misdrijven gelden. De door mevrouw Van Cauter en de heer Degroote geciteerde criteria maken hier deel van uit.

Om een en ander in de verf te zetten, geeft de spreker het volgende voorbeeld: stel de gemeenteraad neemt, met een wisselmeerderheid, de beslissing om een bepaald fietspad niet te herstellen. De burgemeester is gehouden tot de uitvoering van deze beslissing van de gemeenteraad waar hij geen beslissende stem heeft in gehad. In voorkomend geval, zou de strafrechter de vrijpraak van de burgemeester kunnen uitspreken en de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente als publiekrechtelijk rechtspersoon kunnen weerhouden. Het is de rechter die bepaalt waar de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ene begint en waar de andere eindigt of waar ze zich raken.

L'intervenant souligne que cet alinéa vise non seulement les pouvoirs publics, mais aussi, par exemple, les administrateurs.

Comme c'est le cas pour toute infraction, le juge pénal appliquera, lors de son appréciation, les règles générales pour examiner qui peut être tenu responsable.

M. Christian Brotcorne (cdH) regrette ce concours de responsabilités entre la personne morale et la personne physique. Le texte ne prévoit nulle part que la personne physique bénéficierait d'un traitement de faveur par rapport à la personne morale. Si l'un est acquitté alors que l'autre est considéré comme responsable, sur quelle base et sur quels critères légaux cela va-t-il se faire? Comment départager la responsabilité de la personne morale de celle de la personne physique?

M. Koenraad Degroote (N-VA) estime que les critères auxquels fait référence l'intervenant précédent, de même que Mme Van Cauter, vont dans le sens de la faute lourde, la faute légère, le dol, ... L'instauration de critères en la matière a toutefois fait l'objet de vives critiques au cours des auditions. Il a dès lors été décidé de ne pas les inscrire dans le texte. Le but n'est pas de faire en sorte que les mandataires bénéficient d'un traitement de faveur. Le consensus dégagé se reflète dans les amendements n^{os} 1 à 10.

M. Raf Terwingen (CD&V) estime qu'aucun problème ne se pose sur le plan juridique. L'intervenant établit en l'espèce une comparaison avec, ce qui est déjà possible actuellement pour les personnes morales de droit non public, la citation, à la suite d'une infraction environnementale, tant d'un gérant d'une SPRL à titre personnel, d'une part, que de la SPRL, d'autre part. Cette possibilité s'appliquera dorénavant également au bourgmestre et aux pouvoirs publics. Le juge pénal déterminera la responsabilité pénale au moyen de critères qui valent pour toutes les infractions. Les critères cités par Mme Van Cauter et M. Degroote en font partie.

Pour appuyer ses propos, l'intervenant cite l'exemple suivant: imaginons que le conseil communal décide, grâce à une majorité alternative, de ne pas procéder à la réfection d'une piste cyclable déterminée. Le bourgmestre est tenu d'exécuter cette décision du conseil, où il n'a pas eu voix délibérative. Le cas échéant, le juge pénal pourrait acquitter le bourgmestre et retenir la responsabilité pénale de la commune en tant que personne morale de droit public. C'est le juge qui détermine où commence la responsabilité pénale de l'un et où finit celle de l'autre ou quand il y a concours de responsabilités.

De heer Christian Brotcorne (cdH) vraagt of een omzendbrief van de procureurs-generaal meer duidelijkheid zou kunnen scheppen, zodat het parket beter begrijpt volgens welke criteria de wet moet worden toegepast.

De vertegenwoordiger van de minister antwoordt dat het Belgisch strafrecht intrinsiek een schuldstrafrecht is: het misdrijf wordt toegerekend aan de persoon aan wie het kan worden verweten. De huidige immuniteit van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen heeft ertoe geleid dat de mandataris die een bepaalde leidinggevende rol heeft in die publiekrechtelijke organisatie steeds een strafrechtelijk risico liep en hem in sommige gevallen een soort afgeleide verantwoordelijkheid werd toegekend, wat strijdig is met het schuldstrafrecht. De decumulregeling, met haar toepassingsproblemen, leidt overigens ook tot een uitzondering waarbij diegene die een misdrijf pleegt in sommige gevallen niet gestraft wordt.

De wet is duidelijk wat betreft de toerekenbaarheid van een handeling aan de rechtspersoon: dit blijft ook ongewijzigd en zal dus ook doorgang vinden op de thans uitgesloten publiekrechtelijke rechtspersonen of bij onopzettelijk gepleegde misdrijven. Artikel 5, lid 1, van het Strafwetboek bepaalt de algemene regel dat stelt dat een rechtspersoon slechts aansprakelijk kan zijn indien er een intrinsieke band bestaat tussen het misdrijf en de rechtspersoon. Dit betekent dat het misdrijf werd gepleegd ter verwezenlijking van het maatschappelijk doel, ter waarneming van het belang van de rechtspersoon of voor rekening van de rechtspersoon en als dit uit de concrete omstandigheden blijkt. De strafrechter zal deze elementen nagaan en de verwijtbaarheid beoordelen. Het betreft hier een feitenkwestie die door de rechter wordt beoordeeld en gemotiveerd. Of de handeling toerekenbaar aan de natuurlijke persoon dan wel aan die rechtspersoon, of aan beide, hangt af van de omstandigheden.

Het is raadzaam om in dit vraagstuk de volledige systematiek van de aansprakelijkheid van rechtspersonen te volgen en om nadien te evalueren en desgevallend de nieuwe regeling bij te sturen. Dit kan niet met een omzendbrief. De spreker is ervan overtuigd dat deze regeling in de praktijk niet veel problemen zal stellen.

De heer Raf Terwingen (CD&V) acht het belangrijk om de evaluatie van deze nieuwe regeling af te wachten en te vertrouwen op de geest van de wet, zijnde de kracht van de bespreking in het Parlement, alvorens te werken met een omzendbrief van het college van procureurs-generaal.

M. Christian Brotcorne (cdH) demande si une circulaire des procureurs-généraux pourrait venir clarifier les choses afin que le parquet sache plus précisément selon quels critères il faudra appliquer cette loi.

Le représentant du ministre répond que le droit pénal belge est intrinsèquement un droit qui punit la faute : l'infraction est attribuée à la personne à laquelle elle peut être imputée. L'immunité actuelle de certaines personnes morales de droit public a fait en sorte que le mandataire assumant une fonction dirigeante dans cette organisation de droit public courrait toujours un risque pénal et que, dans certains cas, on lui faisait porter une sorte de responsabilité dérivée, ce qui est contraire au droit qui punit la faute. Les règles de décumul, avec leurs problèmes d'application, génèrent d'ailleurs aussi une exception qui fait en sorte que dans certains cas, la personne qui commet une infraction n'est pas sanctionnée.

La loi est claire à propos de l'imputabilité d'un acte à une personne morale : elle ne sera donc pas modifiée mais s'appliquera également aux personnes morales de droit public, qui en sont actuellement exclues, ainsi qu'en cas d'infraction commise involontairement. L'article 5, alinéa 1^{er}, du Code pénal contient la règle générale selon laquelle une personne morale ne peut être tenue responsable que s'il existe un lien intrinsèque entre l'infraction et la personne morale. Cela signifie que l'infraction a été commise pour la réalisation de l'objet social, pour la défense des intérêts de la personne morale ou pour le compte de la personne morale et si cela ressort des circonstances concrètes. Le juge pénal examinera ces éléments et évaluera l'imputabilité. Il s'agit d'une question factuelle qui est évaluée et motivée par le juge. La question de savoir si l'acte est imputable à la personne physique ou à cette personne morale, ou aux deux, dépendra des circonstances.

Il se recommande, dans cette problématique, de suivre toute la systématique de la responsabilité des personnes morales et puis d'évaluer et, si nécessaire, d'adapter la nouvelle réglementation. Cela ne peut se faire par voie de circulaire. L'intervenant est convaincu que ce régime ne posera pas beaucoup de problèmes dans la pratique.

M. Raf Terwingen (CD&V) estime qu'il est important d'attendre l'évaluation de ce nouveau régime et de s'appuyer sur l'esprit de la loi, c'est-à-dire le pouvoir de discussion au Parlement, avant de recourir à une circulaire du Collège des procureurs généraux.

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

De commissie beslist dat het wetsvoorstel (Raf Terwingen, Sonja Becq, Leen Dierick, Philippe Pivin, Servais Verherstraeten) tot wijziging van het Strafwetboek wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft, nr. 816/1, als basis van bespreking zal dienen.

HOOFDSTUK 1 (NIEUW)

Algemene bepaling

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 2 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 1

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Amendement nr. 2, tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 1, wordt eenparig aangenomen.

Artikel 1

Dit artikel betreft de constitutionele bevoegdheidsgrondslag.

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

HOOFDSTUK 2 (NIEUW)

Wijzigingen van het Strafwetboek

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 3 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 2

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Amendement nr. 3, tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 2, wordt eenparig aangenomen.

Art. 2

Dit artikel strekt tot wijziging van artikel 5 van het Strafwetboek.

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

La commission décide que la proposition de loi (Raf Terwingen, Sonja Becq, Leen Dierick, Philippe Pivin, Servais Verherstraeten) modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, n° 816/1, servira de base à la discussion.

CHAPITRE 1^{ER} (NOUVEAU)

Disposition générale

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 2, qui tend à insérer un nouveau chapitre 1^{er} (DOC 54 0816/003).

Cet amendement ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 2 tendant à insérer un nouveau chapitre 1^{er} est adopté à l'unanimité.

Article 1^{er}

Cet article précise le fondement constitutionnel de la compétence.

Il ne donne lieu à aucune observation.

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

CHAPITRE 2 (NOUVEAU)

Modifications du Code pénal

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 3, qui tend à insérer un nouveau chapitre 2 (DOC 54 0816/003).

Cet amendement ne donne lieu à aucune observation

L'amendement n° 3 tendant à insérer un nouveau chapitre 2 est adopté à l'unanimité.

Art. 2

Cet article vise à modifier l'article 5 du Code pénal.

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 4 (DOC 54 0816/003) in, dat de vervanging van het voorgestelde artikel beoogt.

Er wordt verwezen naar de algemene bespreking.

Amendement nr. 4, tot vervanging van artikel 2, wordt eenparig aangenomen.

Art. 3 (*nieuw*)

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 5 (DOC 54 0816/003) in, in tot invoeging van een nieuw artikel 3. Het nieuwe artikel brengt wijzigingen aan in artikel 7bis van het Strafwetboek. De hoofdindieners verwijst naar de schriftelijke toelichting bij zijn amendement. Hij dient vervolgens subamendement nr. 10 (DOC 54 0816/004) in, dat strekt tot weglating van de woorden “ten aanzien van misdrijven gepleegd door” in het voorgestelde amendement nr. 5.

In het verlengde van de algemene bespreking merkt *de heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)* op dat de intercommunales niet zijn opgenomen in de lijst van instanties ten aanzien van wie enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken. Hij stipt aan dat een burgemeester of een schepen ook een belangrijke rol kan spelen in een intercommunale.

De vertegenwoordiger van het kabinet antwoordt dat vandaag al intercommunales strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

De heer Raf Terwingen (CD&V) merkt op dat in het huidige artikel 5 van het Strafwetboek een uitdrukkelijke lijst is opgenomen van rechtspersonen die niet als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersoon kunnen worden beschouwd. In deze lijst wordt ook geen melding gemaakt van de intercommunales. Dezelfde lijst wordt in amendement nr. 5 hernomen, het is een copy paste, met dien verstande dat deze instanties nu wel als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersoon kunnen worden beschouwd doch dat ten aanzien van hen enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken. Hij gaat er dan ook vanuit dat de intercommunales al vandaag geen strafrechtelijke immuniteit hebben.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) meent dat hier het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komt. Het gaat hier voorts niet alleen over de eenvoudige schuldigverklaring: overeenkomstig het nieuwe artikel 4 dat artikel 21ter van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wijzigt, kan de bijzondere verbeurdverklaring immers wel worden uitgesproken ten aanzien van een voertuig van een afvalintercommunale

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 4, qui tend à remplacer l'article proposé (DOC 54 0816/003).

Il est renvoyé à la discussion générale.

L'amendement n° 4 tendant à remplacer l'article 2 est adopté à l'unanimité.

Art. 3 (*nouveau*)

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 5, qui tend à insérer un nouvel article 3 (DOC 54 0816/003). Ce nouvel article apporte des modifications à l'article 7bis du Code pénal. L'auteur principal de l'amendement renvoie à la justification écrite de l'amendement. Il présente ensuite le sous-amendement n° 10 (DOC 54 0816/004), qui tend à supprimer les mots “les infractions commises par” dans l'amendement n° 5 proposé.

Dans le prolongement de la discussion générale, *M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)* fait observer que les intercommunales ne figurent pas sur la liste des instances à l'encontre desquelles seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée. Il indique qu'un bourgmestre ou un échevin peut aussi jouer un rôle important dans une intercommunale.

Le représentant du cabinet répond que les intercommunales peuvent d'ores et déjà voir leur responsabilité pénale engagée.

M. Raf Terwingen (CD&V) souligne que l'actuel article 5 du Code pénal contient une liste explicite de personnes morales qui ne peuvent pas être considérées comme des personnes morales responsables pénalement. Cette liste ne mentionne pas non plus les intercommunales. La même liste est reproduite dans l'amendement n° 5, c'est un copier-coller, étant entendu que ces instances peuvent déjà être considérées comme des personnes morales pénalement responsables, même si, à leur égard, seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée. Il présume donc qu'aujourd'hui, les intercommunales ne bénéficient déjà pas d'une immunité pénale.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) estime que cette interprétation met en cause le principe d'égalité. En l'occurrence, il ne s'agit de surcroît pas que de la simple déclaration de culpabilité. En effet, conformément au nouvel article 4, qui modifie l'article 21ter du titre préliminaire du Code de procédure pénale, la confiscation spéciale peut être prononcée à l'égard d'un véhicule d'une intercommunale de gestion des déchets impliqué

dat betrokken is in een ongeval, doch niet wanneer het een gemeentelijk voertuig betreft. Hij merkt op dat de argumentatie dat een bijzondere verbeurdverklaring zou kunnen leiden tot een staking van de activiteiten van de publiekrechtelijke rechtspersoon evengoed van toepassing is op de intercommunales. Deze bepalingen zijn dan ook niet consequent. Ook is er nog het onderscheid tussen zuivere intercommunales enerzijds en gemengde intercommunales anderzijds.

De heer Raf Terwingen (CD&V) volgt de redenering van de vorige spreker niet. De nieuwe regeling verandert niets aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de intercommunales.

De heer Christian Brotcorne (cdH) geeft aan dat in de amendementen, onder meer in de toelichting erbij, de woorden “prezones”, “Brusselse agglomeratie” en – in het Frans – “centres publics d’aide sociale” worden gebruikt. Die termen lijken verouderd. Is in dezen een nauwkeuriger taalgebruik niet aangewezen?

De heer Raf Terwingen (CD&V) herhaalt dat de voorgestelde tekst op dit punt een copy paste is van de huidige bepaling. Hij neemt aan dat de bewoordingen dateren uit de periode dat een aanvang werd genomen met de zonering. Hij is evenwel van mening dat ze hun waarde kunnen hebben in de tekst.

De vertegenwoordiger van het kabinet sluit zich hierbij aan. Het is immers niet ondenkbaar dat in de toekomst nieuwe zones worden gevormd en dat deze bewoordingen opnieuw actueel worden.

Subamendement nr. 10 wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde amendement nr. 5, tot invoeging van een nieuw artikel 3, wordt eenparig aangenomen.

HOOFDSTUK 3 (NIEUW)

Wijzigingen van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 6 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 3.

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Amendement nr. 6, tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 3, wordt eenparig aangenomen.

dans un accident, mais pas s’il s’agit d’un véhicule communal. Il précise que l’argumentation selon laquelle une confiscation spéciale pourrait entraîner la cessation des activités de la personne morale de droit public est tout autant applicable aux intercommunales. Les dispositions à l’examen ne sont donc pas cohérentes. À cela s’ajoute encore la distinction entre les intercommunales pures et les intercommunales mixtes.

M. Raf Terwingen (CD&V) ne souscrit pas au raisonnement de l’intervenant précédent. La nouvelle réglementation ne modifie rien à la responsabilité pénale des intercommunales.

M. Christian Brotcorne (cdH) indique que les amendements parlent, en particulier dans leur justification, de “prézones”, d’“agglomération bruxelloise” ou encore de “centres publics d’aide sociale”. Ces notions ne semblent plus actuelles. Ne faudrait-il être plus précis dans ce texte?

M. Terwingen (CD&V) répète que le texte proposé reproduit textuellement, sur ce point, la disposition actuelle. Il suppose que la formulation date de la période durant laquelle le zonage a été initié. Il considère néanmoins qu’elle peut avoir sa place dans le texte.

Le représentant du cabinet partage cet avis. Il n’est en effet pas impensable qu’à l’avenir, de nouvelles zones voient le jour et que cette formulation redevienne d’actualité.

Le sous-amendement n° 10 est adopté à l’unanimité.

L’amendement n° 5 insérant un nouvel article 3, ainsi modifié, est adopté à la majorité.

CHAPITRE 3 (NOUVEAU)

Modifications du titre préliminaire du Code de procédure pénale

M. Raf Terwingen et consorts présentent l’amendement n° 6, qui tend à insérer un nouveau chapitre 3 (DOC 54 0816/003).

Cet amendement ne donne lieu à aucune observation.

L’amendement n° 6 insérant un nouveau chapitre est adopté à l’unanimité.

Art. 4 (*nieuw*)

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 7 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot invoeging van een nieuw artikel 4. Het nieuwe artikel brengt wijzigingen aan in artikel 21ter de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Voor de bespreking van dit amendement wordt verwezen naar de bespreking van artikel 3.

Amendement nr. 7, tot invoeging van een nieuw artikel 4, wordt eenparig aangenomen.

HOOFDSTUK 4 (*NIEUW*)

Slotbepaling

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 8 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 4.

Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Amendement nr. 8, tot invoeging van een nieuw hoofdstuk 4, wordt eenparig aangenomen.

Art. 5 (*nieuw*)

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 9 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot invoeging van een nieuw artikel 5. Het stelt een nieuwe wettelijke verplichting in, tot evaluatie van de nieuwe wettelijke regeling omtrent de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, drie jaar na de inwerkingtreding ervan.

Voor de bespreking van dit amendement wordt verwezen naar de algemene bespreking.

Amendement nr. 9, tot invoeging van een nieuw artikel 5, wordt eenparig aangenomen.

Opschrift

Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van strafvordering, de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en het Strafwetboek wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft

De heer Raf Terwingen c.s. dient amendement nr. 1 (DOC 54 0816/003) in, dat strekt tot vervanging van het opschrift van het wetsvoorstel.

Art. 4 (*nouveau*)

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 7, qui tend à insérer un nouvel article 4 (DOC 54 0816/003). Le nouvel article apporte des modifications à l'article 21ter du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Pour la discussion de cet amendement, il y a lieu de se référer à la discussion de l'article 3.

L'amendement n° 7 insérant un nouvel article 4 est adopté à l'unanimité.

CHAPITRE 4 (*NOUVEAU*)

Disposition finale

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 8 tendant à insérer un nouveau chapitre 4 (DOC 54 0816/003).

Cet amendement ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 8 tendant à insérer un nouveau chapitre 4 est adopté à l'unanimité.

Art. 5 (*nouveau*)

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 9 tendant à insérer un nouvel article 5 (DOC 54 0816/003). L'amendement à l'examen instaure une obligation légale d'évaluation de la nouvelle disposition légale relative à la responsabilité pénale des personnes morales de droit public trois ans après son entrée en vigueur.

Pour la discussion de cet amendement, il est renvoyé à la discussion générale.

L'amendement n° 9 tendant à insérer un nouvel article 5, est adopté à l'unanimité.

Intitulé

Proposition de loi modifiant le Code d'Instruction criminelle, le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales

M. Raf Terwingen et consorts présentent l'amendement n° 1 tendant à remplacer l'intitulé de la proposition de loi (DOC 54 0816/003).

Amendement nr. 1, tot vervanging van het opschrift, wordt eenparig aangenomen.

Op verzoek van *de heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)* zal de commissie met toepassing van artikel 83.1 van het Reglement tot een tweede lezing overgaan. De commissie wenst daartoe over een nota van de Juridische Dienst te beschikken.

De voorzitter,

Philippe GOFFIN

De rapporteurs,

Özlem ÖZEN
Egbert LACHAERT
Stefaan VAN HECKE

L'amendement n° 1 tendant à remplacer l'intitulé est adopté à l'unanimité.

À la demande de *M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)*, la commission procédera à une deuxième lecture conformément à l'article 83.1 du Règlement. La commission souhaite disposer, à cette fin, d'une note du Service juridique.

Le président,

Philippe GOFFIN

Les rapporteurs,

Özlem ÖZEN
Egbert LACHAERT
Stefaan VAN HECKE

BIJLAGEN

A. Hoorzitting van 2 december 2015

A.1. Uiteenzettingen

1. *Uiteenzetting van de heren Johan Delmulle en de heer Eric de Formanoir de la Cazerie, vertegenwoordigers van het College van procureurs-generaal*

De heer Johan Delmulle, voorzitter van het College van procureurs-generaal, bespreekt vooreerst de door beide wetsvoorstellen beoogde weglating van artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek. Door deze weglating zal de decumulregel, ingevoerd door de wet van 4 mei 1999, worden opgeheven. Daardoor zullen voortaan, wanneer een rechtspersoon en een natuurlijke persoon eenzelfde misdrijf plegen, beiden in beginsel strafrechtelijk aansprakelijk en strafbaar zijn.

De decumulregeling maakt een uitzondering op de gewone regels van de strafrechtelijke deelneming zoals bepaald in de artikelen 66 tot 69 van het Strafwetboek. Wanneer verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf deelnemen, kunnen elk van deze personen schuldig verklaard en gestraft worden als dader, mededader of medeplichtige. Krachtens de decumulregel moet de rechter, wanneer een misdrijf begaan werd door een rechtspersoon en een natuurlijke persoon, evenwel *hetzij* de rechtspersoon, *hetzij* de natuurlijke persoon veroordelen, maar niet beiden tegelijk. Deze keuze doet de rechter aan de hand van het criterium van de zwaarste fout: enkel de persoon — rechtspersoon of natuurlijke persoon — die de zwaarste fout begaan heeft wordt gestraft. De andere persoon wordt enkel schuldig verklaard, zonder straf.

Deze decumulregel bevat op zijn beurt een uitzondering, opgenomen in de tweede zin van artikel 5, tweede lid: indien de geïdentificeerde natuurlijke persoon de fout wetens en willens heeft gepleegd, kan deze natuurlijke persoon samen met de verantwoordelijke rechtspersoon veroordeeld worden.

De bedoeling van de wetgever bestond erin te vermijden dat rechtspersoon en natuurlijke persoon steeds samen zouden veroordeeld worden. De werknemer of de bestuurder van het bedrijf hebben weliswaar een fout begaan, maar de verantwoordelijkheid van het bedrijf kan desgevallend nog groter zijn, bijvoorbeeld omdat verkeerde beslissingen genomen werd op het niveau van de raad van bestuur, omdat de bedrijfscultuur niet goed is, omdat men ongepaste besparingsmaatregelen genomen heeft op het vlak van de veiligheid, omdat de

ANNEXES

A. Audition du 2 décembre 2015

A.1. Exposés

1. *Exposé de MM. Johan Delmulle et Eric de Formanoir de la Cazerie, représentants du Collège des procureurs généraux*

M. Johan Delmulle, président du Collège des procureurs généraux, aborde tout d'abord l'abrogation de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal visée par les deux propositions de loi. Cette abrogation entraînera la suppression de la règle du "décumul" instaurée par la loi du 4 mai 1999, ce qui signifie que dorénavant, lorsqu'une personne morale et une personne physique commettent une même infraction, elles pourront toutes deux, en principe, être pénalement responsables et punissables.

La règle du décumul constitue une exception aux règles ordinaires de la participation pénale telle que prévues aux articles 66 à 69 du Code pénal. Lorsque plusieurs personnes participent au même crime ou délit, chacune de ces personnes peut être déclarée coupable et punie en tant qu'auteur, coauteur ou complice. En vertu de la règle du décumul, lorsqu'une infraction a été commise par une personne morale et une personne physique, le juge doit cependant condamner soit la personne morale, soit la personne physique, mais pas les deux. Le juge opère ce choix selon le critère de la faute la plus grave: seule la personne — morale ou physique — qui a commis la faute la plus grave est sanctionnée. L'autre personne est uniquement déclarée coupable, sans être sanctionnée.

Cette règle du décumul est, à son tour, assortie d'une exception figurant dans la deuxième phrase de l'article 5, alinéa 2: si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable.

L'objectif poursuivi par le législateur était d'éviter qu'une personne morale et une personne physique soient systématiquement condamnées ensemble. Le travailleur ou l'administrateur de la société peut certes avoir commis une faute, mais la responsabilité de la société peut, le cas échéant, être plus grande encore: par exemple parce que le conseil d'administration a pris de mauvaises décisions, que la culture d'entreprise est mauvaise, que des mesures d'économie inadéquates ont été décidées en matière de sécurité,

interne organisatie niet goed is, enz. (DOC 49 2093/5, blz. 15-16).

Zo heeft de rechter bij de beoordeling van het treinongeval van Pécrot heeft de rechter besloten dat de NMBS een zwaardere fout had begaan dan die van de treinbegeleiders, omdat de NMBS het personeel niet goed gevormd en voorbereid had op situaties zoals die zich hebben voorgedaan. Ook het omgekeerde geval kan zich voordoen: de fout van de werknemer kan dermate zwaar zijn, dat de slechte interne organisatie of de slechte bedrijfscultuur deze fout niet kan verschonen.

Zoals in de toelichting bij wetsvoorstel DOC 54 816/001 wordt aangegeven, wordt de decumulregel in de rechtsleer bekritiseerd. Men vindt dat de regel nutteloos is, een bron van onzekerheid is en contra-productief werkt. Om de rechter toe te laten de respectievelijke zwaarte van de fout van de rechtspersoon en de natuurlijke persoon af te wegen, dagvaardt het openbaar ministerie immers meestal beide personen voor de strafrechter, zodat in de praktijk de decumul op het niveau van de straf paradoxaal voorafgegaan wordt door een cumul op het vlak van de strafvervolgning. Er wordt ook kritiek geuit omdat het begrip “zwaarste fout” niet gedefinieerd wordt en men niet goed weet op grond van welke criteria beide categorieën van personen van elkaar moeten worden onderscheiden. Er moet wel vermeld worden dat de rechtsleer niet unaniem is in zijn kritiek: sommigen vinden dat de afweging pertinent kan zijn. In het verleden werd de afschaffing echter reeds voorgesteld in twee wetgevende initiatieven (DOC 50 2287/1 en 51 2929/1).

De heer Delmulle onderstreept dat het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toekomt om, op grond van opportuniteitsoverwegingen, te beslissen of de decumulregeling al dan niet wordt behouden. Het College van procureurs-generaal heeft geen fundamenteel bezwaar tegen de afschaffing van artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek.

In zijn advies over het wetsontwerp 51 2129/1 van toenmalig minister van Justitie Onkelinx, had de Raad van State, die geen bezwaar had tegen de afschaffing van de decumulregel. De Raad van State stelde toen: *“Doordat het huidige tweede lid van artikel 5 van het Strafwetboek in het voorontwerp wordt opgeheven, wordt het aan de beoordelingsvrijheid van de strafrechter overgelaten om te beslissen of al dan niet sprake is van samenloop van verantwoordelijkheden tussen de natuurlijke persoon en de rechtspersoon. Daardoor biedt het voorontwerp een radicale oplossing voor de moeilijkheden die zijn ontstaan door de toepassing van de huidige regel.”*

que l'organisation interne est déficiente, etc. (DOC 49 2093/5, p. 15-16).

Ainsi, dans le cadre de l'appréciation de l'accident ferroviaire de Pécrot, le juge a considéré que la SNCB avait commis une faute plus grave que celle des accompagnateurs de trains dans la mesure où elle n'avait pas correctement formé et préparé son personnel pour faire face à des situations telles que celles qui se sont produites. Le contraire peut également arriver: la faute commise par le travailleur peut être d'une gravité telle que la mauvaise organisation interne ou la mauvaise culture d'entreprise ne peut l'excuser.

Ainsi qu'il est indiqué dans les développements de la proposition de loi 54 816, la règle du décumul est critiquée dans la doctrine, d'aucuns considérant que cette règle est inutile, source d'insécurité et contreproductive. Pour permettre au juge d'apprécier la gravité de la faute commise respectivement par la personne morale et par la personne physique, le ministère public assigne généralement les deux personnes devant le juge pénal, de sorte qu'en pratique, le décumul au niveau de la peine est paradoxalement précédé d'un cumul au niveau des poursuites pénales. Des critiques sont également formulées parce que la notion de “faute la plus grave” n'est pas définie et que l'on ne sait pas précisément sur la base de quels critères les deux catégories de personnes doivent être distinguées l'une de l'autre. Signalons toutefois que les critiques de la doctrine ne sont pas unanimes: d'aucuns estiment que la mise en balance peut être pertinente. Par le passé, cette suppression a toutefois déjà été proposée dans deux initiatives législatives (DOC 50 2287/1 et 51 2929/1).

M. Delmulle souligne qu'il incombe à la Chambre des représentants d'apprécier l'opportunité de maintenir ou non la règle du décumul. Le Collège des procureurs généraux n'émet aucune objection fondamentale à l'abrogation de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal.

Dans son avis sur projet de loi 51 2929/1 de l'ancien ministre de la Justice Onkelinx, le Conseil d'État, qui n'a pas vu d'objection à l'abrogation de la règle du décumul. Le Conseil d'État a estimé à l'époque que: “En abrogeant l'alinéa 2 de l'article 5 du Code pénal actuel, l'avant-projet s'en remet à la libre appréciation du juge pénal pour décider d'appliquer ou non en l'espèce le concours des responsabilités entre la personne physique et la personne morale. Ce faisant, l'avant-projet apporte une solution radicale aux difficultés suscitées par l'application de la règle actuelle.”

Bij afschaffing van het tweede lid zal de rechter dus de verscheidene niveaus van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersoon en natuurlijke persoon kunnen bepalen door beide personen op verschillende wijze te bestraffen (strengheid van de straf, keuze van verschillende, aangepaste straffen), in functie van de individuele verantwoordelijkheid en rol van elke beklaagde.

De heer Delmulle merkt ook op dat de afschaffing van de decumul in zekere mate zal bijdragen tot een vereenvoudiging van de debatten voor de rechter ten gronde, ten bate zowel van de partijen als van het openbaar ministerie en de rechtscollèges.

Aan dat argument van de vereenvoudiging van het gerechtelijk debat voegt de heer *Eric de Formanoir de la Cazerie, vertegenwoordiger van het Collège van procureurs-generaal*, een argument toe dat verband houdt met de internationale verplichtingen van België. Dankzij de afschaffing van de decumul zal België zich kunnen schikken naar aanbeveling 2 (ii) die de OESO-werkgroep heeft opgenomen in haar rapport van 11 oktober 2013 inzake de uitvoering door België van de OESO-Overeenkomst over de strijd tegen de omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale handelsverrichtingen alsook naar de Aanbeveling van de Raad van 2009 met het oog op het aanscherpen van de strijd tegen de omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale handelsverrichtingen. De OESO-werkgroep beveelt België aan de decumul van de verantwoordelijkheid van de natuurlijke persoon en van de rechtspersoon ongedaan te maken (zie het *Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la Belgique de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, 11 oktober 2013, beschikbaar op www.oecd.org).

Volgens de heer de Formanoir de la Cazerie zou de commissie dat als een doorslaggevend argument kunnen beschouwen om artikel 5, tweede lid, op te heffen. Overigens zal België in oktober 2016 verslag moeten uitbrengen over de voortgang van de tenuitvoerlegging van de OESO-aanbevelingen. Is de decumul uiterlijk dan niet afgeschaft, dan zal België opnieuw in gebreke worden bevonden.

Vervolgens heeft de spreker opmerkingen over de door het wetsvoorstel DOC 54 0816/001 beoogde opheffing van het vierde lid.

Door dit wetsvoorstel aan te nemen, zou de wetgever de regeling van strafrechtelijke immuniteit van de Federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de OCMW's enzovoort opheffen.

En cas d'abrogation de l'alinéa 2, le juge pourra donc définir différents niveaux de responsabilité pénale de la personne morale et de la personne physique en sanctionnant les deux personnes de manière différente (sévérité de la peine, choix de peines différentes, adaptées), en fonction de la responsabilité individuelle et du rôle de chaque prévenu.

M. Delmulle fait également observer que la suppression du décumul contribuera dans une certaine mesure à la simplification des débats devant le juge du fond, tant au profit des parties que du ministère public et des juridictions.

À cet argument de la simplification du débat judiciaire, M. *Eric de Formanoir de la Cazerie, représentant du Collège des procureurs-généraux*, ajoute un argument lié aux obligations internationales de la Belgique. La suppression du décumul permettra à la Belgique de se mettre en conformité avec la recommandation 2 (ii) reprise dans le rapport du 11 octobre 2013 du Groupe de travail de l'OCDE sur la mise en œuvre par la Belgique de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et avec la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le Groupe de travail recommande à la Belgique d'éliminer l'élément du décumul des responsabilités entre la personne physique et la personne morale (voir Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la Belgique de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, 11 octobre 2013, disponible sur www.oecd.org).

Selon M. de Formanoir de la Cazerie, la commission pourrait considérer qu'il s'agit d'un argument décisif en faveur de l'abrogation du deuxième alinéa de l'article 5. La Belgique devra d'ailleurs faire rapport en octobre 2016 sur l'état d'avancement du suivi des recommandations de l'OCDE. A défaut de suppression du décumul au plus tard à ce moment, la Belgique sera à nouveau prise en défaut de conformité.

Ensuite, l'orateur formule des commentaires relatifs à l'abrogation de l'alinéa 4, proposée dans la proposition de loi DOC 54 816/001.

En adoptant cette proposition de loi, le législateur supprimerait le régime de l'immunité pénale de l'État fédéral, des régions et communautés, des provinces, des communes, des CPAS etc.

De indieners van het wetsvoorstel willen voorkomen dat individuele politieke mandatarissen — in hoofdzaak burgemeesters en schepenen — almaar vaker persoonlijk in het vizier worden genomen voor de strafrechter. Gemeentelijk mandatarissen zouden volgens de indieners dubbel zo veel risico lopen als de mandatarissen van de strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersonen. Als gevolg van de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente zal het slachtoffer, zo het naar de strafrechter stapt, alleen de mandataris in rechte vervolgen, terwijl het mogelijkerwijze alleen tegen de gemeente zou optreden, mocht die strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen zijn. Als gevolg van de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente is de mandataris bovendien het recht ontzegd een beroep te doen op de strafuitsluitende verschooningsgrond als vervat in artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek, met andere woorden de decumulregel.

Het feit dat overheden met een verkozen orgaan vrijgesteld zijn, ligt onder vuur. Volgens de rechtsleer zouden privaot- en publiekrechtelijke rechtspersonen in alle gevallen gelijk moeten worden behandeld inzake strafrechtelijke verantwoordelijkheid. In verband daarmee citeert de heer de Formanoir de la Cazerie professor Marc Nihoul, die stelt dat *“aucun argument, même traditionnel, ne justifie une immunité complète des collectivités publiques”* (M. Nihoul, *La protection de l'immunité pénale des collectivités publiques par la Cour d'arbitrage*, obs. sous C.A., 12 januari 2005, nr. 8/2005, J.L.M.B., 2005, blz. 606).

Het College wil de leden er voorts op wijzen dat volgende punten tot nadenken stemmen.

In de eerste plaats rijst de vraag of de afschaffing van de immuniteit niet zal leiden tot een grotere werklast voor de politie en het gerecht.

Het wetsvoorstel DOC 54 0816/001 voorziet in de afschaffing van de immuniteit van niet alleen de lokale overheden (gemeente, provincie, hulpverleningszones enzovoort), maar ook van de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Mocht de uitbreiding van het toepassingsgebied van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid beperkt zijn tot de lokale besturen, dan zouden de strafvorderingen — die in een aantal gevallen, bijvoorbeeld verkeersongevallen als gevolg van slecht onderhouden wegen, ongevallen als gevolg van gebrekkig onderhoud of gebreken van de gemeentelijke of provinciale sportinfrastructuur enzovoort, worden ingesteld tegen de lokale mandatarissen — in de toekomst wellicht niet langer alleen tegen hen persoonlijk worden gevoerd, maar

Les auteurs de la proposition désirent éviter le phénomène selon lequel les mandataires politiques individuels — principalement les bourgmestres et échevins — seraient de plus en plus personnellement pris pour cible devant le juge pénal. Les mandataires communaux seraient, aux yeux des auteurs de la proposition, doublement plus exposés que les mandataires des personnes morales pénalement responsables. L'immunité pénale de la commune conduit la victime, si elle opte pour la voie pénale, à agir uniquement contre le mandataire, alors que si la commune était pénalement responsable, la victime pourrait se contenter de viser celle-ci. Ensuite, le mandataire, de par l'immunité pénale de la commune, est privé du droit d'invoquer la cause d'excuse absolutoire du deuxième alinéa de l'article 5 du Code pénal, c'est-à-dire la règle du décumul.

L'exclusion des autorités publiques pourvues d'un organe élu a été critiquée. Selon la doctrine, les personnes morales de droit privé et de droit public devraient, dans tous les cas, être traitées de manière égale en matière de responsabilité pénale. Concernant ce point, M. de Formanoir de la Cazerie cite le professeur Marc Nihoul qui est d'avis *“qu'aucun argument, même traditionnel, ne justifie une immunité complète des collectivités publiques”* (M. Nihoul, *La protection de l'immunité pénale des collectivités publiques par la Cour d'arbitrage*, obs. sous C.A., 12 janvier 2005, no 8/2005, J.L.M.B., 2005, p. 606).

Le Collège souhaite d'ailleurs attirer l'attention des membres sur les éléments de réflexion suivants.

On peut en premier lieu se poser la question de savoir si la suppression de l'immunité n'entraînera pas une augmentation de la charge de travail pour la police et pour les autorités judiciaires.

La proposition de loi DOC 54 816 ne supprime pas seulement l'immunité des pouvoirs locaux (commune, provinces, zones de secours etc.), mais également de l'État fédéral, des communautés et des régions.

Si l'extension du champ d'application de la responsabilité pénale était limitée aux pouvoirs locaux, les procédures pénales qui, dans un certain nombre de cas de figure (par exemple les accidents de la route dus à un mauvais entretien de la voirie, les accidents dus à un mauvais entretien ou à des défauts dans l'infrastructure sportive communale ou provinciale, etc.) sont menées à charge des mandataires locaux, seront vraisemblablement, à l'avenir, menées non seulement à charge des mandataires locaux personnellement, mais également,

tegelijktijd ook tegen de gemeenten of de provincies of zelfs uitsluitend tegen die laatste.

Dat zal geen extra werklast meebrengen voor de hoven en rechtbanken, aangezien de enige verandering bestaat in de personen tegen wie het voorbereidend gerechtelijk onderzoek en het proces ten gronde zullen worden gevoerd.

Aangezien het wetsvoorstel echter eveneens de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten strafrechtelijk verantwoordelijk maakt, voor eender welk opzettelijk of onopzettelijk strafbaar feit, valt te vrezen dat personen of groepen al dan niet terecht strafklachten zullen indienen, desgevallend met burgerlijke-partijstelling bij een onderzoeksrechter, tegen de Federale Staat en diens vertakkingen. Aldus zou een nieuw strafvorderingsgebied ontstaan, waarbij men niet anders zal kunnen dan speurders in te zetten en procedures te voeren.

De tweede opmerking heeft te maken met het gevaar voor “instrumentalisering” van politie en gerecht.

De heer de Formanoir de la Cazerie is van mening dat het democratisch debat over de keuze om de strafrechtelijke immuniteit van de Staat en zijn vertakkingen op te heffen, niet mag beletten dat ook de vraag wordt gesteld naar de mate waarin een toenemend juridiseren in de samenleving opportuun is, waarbij het zelfs mogelijk wordt de basisstructuren van de democratie — de Federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenten, de provincies enzovoort — voor de correctionele rechtbank te brengen.

Dit gevaar voor “instrumentalisering” van de strafrechtscollages voor politieke doeleinden werd door het Grondwettelijk Hof (het toenmalige Arbitragehof) benadrukt in zijn arrest nr. 128/2002 van 10 juli 2002 (considerans B.7.5).

In zijn advies over het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel heeft de Raad van State als het ware de knoop doorgehakt (DOC 54 0816/002, blz. 6): *“Klaarblijkelijk zijn de indieners van het voorstel niet langer de mening toegedaan dat een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publieke rechtspersonen zou leiden tot situaties waarin ze meer nadelen dan voordelen vertoont, door onder meer klachten uit te lokken waarvan het werkelijke doel zou zijn “via strafrechtelijke weg politiek strijd te voeren”. Integendeel, door het uitbreiden van de strafrechtelijke aansprakelijkheid zou een “als een ongerechtvaardigde [aangevoelde] ongelijke behandeling van natuurlijke personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden” worden weggewerkt. Het doel van de wijziging*

en même temps, contre les communes ou les provinces, voire exclusivement contre celles-ci.

Cela n’entraînera pas une augmentation de la charge de travail des cours et tribunaux, puisqu’il s’agira uniquement d’un changement au niveau des personnes contre lesquelles l’instruction préparatoire et le procès au fond seront menés.

Mais comme la proposition rend également responsables pénalement l’État fédéral, les communautés et les régions, pour n’importe quelle infraction volontaire ou involontaire, on risque de voir des personnes ou des groupements déposer des plaintes pénales, à tort ou à raison, le cas échéant en se constituant partie civile entre les mains d’un juge d’instruction, contre l’État fédéral et ses démembrements. Il y a là un nouveau champ d’action pénale qui s’ouvre, et qui entraînera l’obligation de désigner des enquêteurs et de mener des procédures.

La deuxième remarque a trait au risque d’instrumentalisation de la police et de la Justice.

M. de Formanoir de la Cazerie est d’avis que le débat démocratique relatif à cette option de suppression de l’immunité pénale de l’État et de ses démembrements ne devrait pas éluder la question de savoir dans quelle mesure il est opportun de toujours plus “judiciariser” la société, en allant jusqu’à permettre d’attirer devant les tribunaux correctionnels les structures de base de la vie démocratique que sont l’État fédéral, les communautés, les régions, les communes, les provinces...

Ce risque d’instrumentalisation des juridictions pénales à des fins politiques a été souligné par la Cour constitutionnelle (la Cour d’arbitrage à l’époque) dans son arrêt n°128/2002 du 10 juillet 2002 (considérant B.7.5).

Le Conseil d’État, dans l’avis qu’il a rendu à propos de la proposition de loi commentée (DOC 54 816/002, p.6) a en quelque sorte tranché la question: “De toute évidence, les auteurs de la proposition ne sont plus d’avis qu’une extension de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public aboutirait à des situations où elle comporte plus d’inconvénients que d’avantages, notamment en suscitant des plaintes dont l’objectif réel serait de “mener, par la voie pénale, des combats qui doivent se traiter par la voie politique”. Au contraire, l’extension de la responsabilité pénale éliminerait “une inégalité de traitement perçue comme injustifiée à l’encontre des personnes physiques qui se trouvent dans une situation comparable”. Cette modification a pour but de réduire le nombre de condamnations

bestaat erin het aantal strafrechtelijke veroordelingen van lokale mandatarissen terug te dringen. Het gevolg van de nieuwe regeling zou er immers in bestaan dat door het invoeren van de mogelijkheid voor de strafrechter om ook de publieke rechtspersoon strafrechtelijk aansprakelijk te stellen, de strafrechter niet kost wat kost de natuurlijke persoon veroordeelt omdat alleen dan de civielrechtelijke aansprakelijkheid in het gedrang kan worden gebracht. De nieuwe zienswijze van de wetgever komt niet onredelijk voor, terwijl er, gelet op het voorwerp en de gevolgen van de voorgestelde regeling, een redelijk evenredigheidsverband lijkt te bestaan tussen het doel ervan en de aangewende middelen.”.

Het gaat dus duidelijk om een keuze die het Parlement moet maken: kennelijk ziet de Raad van State geen fundamenteel bezwaar om de immuniteit van de in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek opgesomde entiteiten volledig op te heffen.

Vervolgens legt de spreker uit dat een compromisoplossing zou kunnen bestaan in een gedeeltelijke opheffing van de immuniteit. Hij wijst erop dat daartoe enkele vergeefse pogingen zijn ondernomen (zie DOC 50 2287/001 en DOC 53 1146/001 tot 009). De Raad van State had kritiek op die “compromisvoorstellen” omdat de verschillen in behandeling die zij teweegbrengen, onvoldoende werden gerechtvaardigd.

De heer de Formanoir de la Cazerie stelt vast dat wetsvoorstel DOC 54 1031/001 om soortgelijke redenen ook onder vuur ligt bij de Raad van State.

De spreker wijst de leden erop dat in het buitenland wetgevingen bestaan die voorzien in een *gedeeltelijke* strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen met een democratisch verkozen orgaan, waarnaar wordt verwezen in wetsvoorstel DOC 54 0816/001: *“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. (...) 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”* (DOC 54 0816/001, blz. 7 en 8). In het Franse recht luidt de van toepassing zijnde tekst als volgt: *“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. Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises*

pénales de mandataires locaux. En effet, le nouveau régime aurait pour conséquence qu'en permettant au juge pénal d'établir également la responsabilité pénale de la personne morale de droit public, il ne condamnera plus à tout prix la personne physique parce que, alors, seule la responsabilité civile peut être mise en cause. Le nouveau point de vue du législateur n'apparaît pas déraisonnable, et, eu égard à l'objet et aux effets du dispositif proposé, un rapport de proportionnalité raisonnable semble exister entre son but et les moyens employés.”

Il s'agit donc clairement d'un choix qu'il appartient au Parlement de faire: apparemment, le Conseil d'État ne voit pas d'objection fondamentale à la suppression complète de l'immunité des entités énumérées à l'alinéa 4 de l'article 5 du Code pénal.

Ensuite l'orateur explique qu'une solution de compromis pourrait résider dans une suppression partielle de l'immunité. Il précise que plusieurs tentatives ont été faites, sans succès jusqu'à présent (voir DOC 50 2287/001; 53 1146/1 à 9). Le Conseil d'État a critiqué ces propositions de “compromis” en dénonçant l'insuffisance des justifications du traitement différencié qu'elles créent.

M. de Formanoir de la Cazerie constate que la proposition de loi DOC 54 1031/1 est aussi sujette à de pareilles critiques du Conseil d'État.

Il attire l'attention des membres sur l'existence de législations à l'étranger, lesquelles prévoient une responsabilité pénale partielle en faveur de certaines personnes morales de droit public dotées d'un organe démocratiquement élu et auxquelles il est fait référence dans la proposition de loi DOC 54 816/001: *“Aux Pays-Bas, les provinces, les communes, les wateringues 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. (...) 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.”* (DOC 54 816/001, pp. 7-8). Le texte applicable en droit français est le suivant: *“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. Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice*

dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public" (artikel 121-2 van de Franse *Code pénal*).

Daaruit blijkt derhalve dat in die landen (zie bv. artikel 102 van het Zwitserse strafwetboek) niet noodzakelijk een regeling van volledige immuniteit van alle rechtspersonen met verkozen organen bestaat: alle rechtspersonen met een verkozen orgaan zijn niet noodzakelijk strafrechtelijk immuun, en alle handelingen van de strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersonen met een verkozen orgaan zijn niet noodzakelijk immuun, aangezien alleen de handelingen die niet onder de uitoefening van de openbare macht ressorteren, onder de strafrechtelijke verantwoordelijkheid vallen.

Indien België de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenten, de provincies enzovoort gewoonweg zou opheffen, zou men daarmee klaarblijkelijk veel verder gaan dan bepaalde buurlanden.

De heer de Formanoir de la Cazerie geeft aan dat het College van procureurs-generaal ook het vraagstuk inzake de straffen heeft besproken.

Mocht artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek worden opgeheven, dan zouden de Federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de hulpverleningszones, de prezones, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de gemeenten, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn niet alleen rechter kunnen worden berecht én schuldig kunnen worden verklaard voor het plegen van een strafbaar feit, maar zouden die instanties tevens kunnen worden veroordeeld tot een of meer bij artikel 7bis van het Strafwetboek opgelegde straffen: geldboete, bijzondere verbeurdverklaring, verbod een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel, sluiting van een of meer inrichtingen en bekendmaking of verspreiding van de beslissing.

Wat tot de ontbinding als strafmaatregel betreft, bepaalt artikel 7bis al dat die ontbinding niet kan worden uitgesproken ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Met betrekking tot het verbod een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel en tot de sluiting van een of meer inrichtingen, verduidelijkt artikel 7bis dat de activiteiten die onder de taken van openbare dienst ressorteren, niet in

d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public." (art. 121-2 du Code pénal français).

On voit donc que, dans ces pays (voir p.ex. l'article 102 du Code pénal suisse), il n'existe pas nécessairement un régime complet d'immunité de toutes les personnes morales pourvues d'organes élus: toutes les personnes morales dotées d'un organe élu ne sont pas nécessairement immunisées pénalement, et tous les actes des personnes morales dotées d'un organe élu et pénalement responsables ne sont pas nécessairement immunisés, puisque seuls des actes ne relevant pas de l'exercice de la puissance publique entrent dans le champ de la responsabilité pénale.

Si la Belgique supprimait purement et simplement l'immunité pénale de l'État, des communautés, des régions, des communes, des provinces etc., on irait manifestement beaucoup plus loin que certains pays voisins.

M. de Formanoir de la Cazerie explique que le Collège des procureurs-généraux s'est également penché sur la problématique des peines.

En cas de suppression de l'alinéa 4 de l'article 5, l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intra-communales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale pourront non seulement être jugés et déclarés coupables d'avoir commis une infraction, mais ces institutions seront aussi condamnées à une ou plusieurs des peines prévues par l'article 7bis du Code pénal: l'amende, la confiscation spéciale, l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, la fermeture d'un ou plusieurs établissements, la publication ou la diffusion de la décision.

Quant à la peine de la dissolution, l'article 7bis prévoit déjà que la dissolution ne peut être prononcée à l'égard des personnes morales de droit public.

En ce qui concerne la peine d'interdiction ou de fermeture d'un ou plusieurs établissements, l'article 7bis précise que les activités qui relèvent d'une mission de service public sont exclues de l'interdiction et que les établissements où sont exercées des activités qui

aanmerking komen voor dat verbod, alsook dat de inrichtingen waarin activiteiten worden uitgeoefend die onder de taken van openbare dienst ressorteren, zijn uitgesloten van de sluiting als strafmaatregel. Die bepaling preciseert tevens dat de in artikel 42, 1°, vermelde bijzondere verbeurdverklaring, uitgesproken ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen, alleen betrekking kan hebben op goederen die vatbaar zijn voor burgerlijk beslag.

In dat verband rijst eerst en vooral de vraag in welke gevallen een rechtbank of een hof van beroep een verbod zou kunnen uitspreken om een activiteit uit te oefenen die onder het “vennootschapsdoel” (?) van een gemeente, een provincie enzovoort ressorteert. Daarenboven vindt de spreker dat de commissie voor de Justitie zich moet beraden over het nut van een maatregel die de hoven en rechtbanken toestaat straffen op te leggen aan de in het vigerende artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek opgenomen publiekrechtelijke rechtspersonen. Is het zinvol toe te staan de Federale Staat te veroordelen tot een geldboete, die de Federale Staat aan ... zichzelf zal moeten betalen? Als een gemeente wordt veroordeeld tot het betalen van een geldboete, rijst de vraag of men daardoor niet alle inwoners op een onrechtvaardige wijze openbare middelen ontnemt waartoe zij via de belastingen hebben bijgedragen, terwijl zij geen enkel strafbaar feit hebben gepleegd en geen verantwoordelijkheid dragen voor de fouten van hun verkozenen.

De commissie zou kunnen nagaan of het niet beter ware de rechtspersoon met een democratisch door de bevolking verkozen orgaan louter schuldig te verklaren, zonder andere straffen op te leggen, dan wel of het voor die rechtspersonen alleen nog de volgende straffen te handhaven: bijzondere verbeurdverklaring, verbod op het uitoefenen van een activiteit en sluiting van een inrichting (op voorwaarde dat, zoals al bepaald bij artikel 7bis, de activiteit of de inrichting niet onder een taak van openbare dienst ressorteert en dat de in beslag genomen goederen vatbaar zijn voor burgerlijk beslag).

Tot besluit geeft de spreker aan dat de wetgever twee mogelijkheden zou kunnen overwegen.

Het Parlement kan gaan voor de radicale oplossing, met name de loutere opheffing van artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek.

Die optie, die het voordeel biedt dat ze duidelijk en eenvoudig is, komt tegemoet aan de wensen van de indianers van de beide ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen: de lokale mandatarissen zullen minder het risico lopen helemaal alleen voor de strafrechter te moeten verschijnen voor de strafbare feiten die zij voor

relèvent d'une mission de service public sont exclus de la peine de fermeture. Cette disposition précise également que la confiscation spéciale prévue à l'article 42, 1°, prononcée à l'égard des personnes morales de droit public, ne peut porter que sur des biens civilement saisissables.

Outre le constat qu'on peut se demander dans quels cas un tribunal ou une cour d'appel pourrait prononcer une interdiction d'exercer une activité relevant de "l'objet social" (?) d'une commune, d'une province etc., il faut, nous semble-t-il, que votre commission s'interroge sur le sens de permettre aux cours et tribunaux de prononcer des peines à l'encontre des personnes morales de droit public énumérées à l'actuel article 5, al. 4 du Code pénal. Est-il utile de permettre de condamner l'État fédéral à une amende, que l'État fédéral devra payer à ... l'État fédéral? L'amende prononcée à l'encontre d'une commune ne prive-t-elle pas injustement l'ensemble des habitants, qui n'ont commis aucune infraction et ne sont pas responsables des fautes de leurs élus, de moyens publics auxquels ils ont contribué par l'impôt?

La commission pourrait se poser la question de savoir s'il n'est pas préférable de n'infliger qu'une déclaration de culpabilité à la personne morale dotée d'un organe démocratiquement élu par la population, sans autres peines. Ou encore, ne maintenir, pour ces personnes morales, que les peines de confiscation spéciale, d'interdiction d'exercer une activité et de fermeture d'un établissement (à condition, comme le prévoit déjà l'art. 7bis, que l'activité ou l'établissement ne relèvent pas d'une mission de service public et que les biens confisqués soient civilement saisissables).

En guise de conclusion, l'orateur explique que le législateur pourrait envisager les options suivantes.

Soit le Parlement adopte la solution radicale, en abrogeant purement et simplement l'alinéa 4 de l'article 5 du code pénal.

Cette option présente l'avantage de la clarté et de la simplicité, et répond aux souhaits des auteurs des deux propositions de loi soumises à la discussion: les mandataires locaux seront moins exposés au risque de se trouver seul devant le juge pénal pour les infractions qu'ils commettent pour le compte de leur commune, en

rekening van hun gemeente hebben gepleegd (in de praktijk gaat het om overtredingen door nalatigheid of door gebrek aan voorzichtigheid (onvrijwillige slagen en verwondingen, onvrijwillige doodslag). Bovendien lijkt de Raad van State geen bezwaar te hebben tegen deze oplossing.

Deze optie heeft evenwel het nadeel een bredere reikwijdte te hebben dan in de bedoeling lag: niet alleen de gemeenten, de provincies, de OCMW's enzovoort zullen strafrechtelijk verantwoordelijk zijn, maar ook de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Zulks houdt twee risico's in: *primo* dreigt de werklast van de gerechtelijke overheden daardoor enigszins toe te nemen, en *secundo* dreigt het gerecht een instrument te worden dat voor politieke doeleinden wordt aangewend. De precieze draagwijdte van dat risico is onbekend en kan variëren in de tijd, naargelang de politieke en de maatschappelijke omstandigheden, de internationale context enzovoort.

Bovendien ziet het ernaar uit dat deze optie verder gaat dan de in sommige buurlanden (Frankrijk, Nederland) vigerende regeling. Tevens is het wenselijk dat men zich beraadt over de straffen die kunnen worden opgelegd.

De tweede mogelijkheid bestaat erin dat de commissie, vooraleer deze ingrijpende beslissing te nemen, uit voorzorg de tijd neemt om na te denken en het onderzoek naar de in het buitenland aangewende oplossingen (Duitsland, Italië, Zwitserland, Spanje enzovoort) uitdiept of daartoe de opdracht geeft.

In het licht van dat grondig onderzoek naar de oplossingen in het buitenland zou in het kader van het onderzoek concreet kunnen worden nagegaan, met tekstvoorstellen, of de in het buitenland vigerende regelingen in het Belgisch recht kunnen worden overgenomen, en of ze verantwoord zijn op het stuk van de verschillen in behandeling.

2. Uiteenzetting van mevrouw Vanessa Franssen, docent aan de ULg en vrijwillig medewerker aan de KULeuven

Mevrouw Vanessa Franssen, docent aan de ULg en vrijwillig medewerker aan de KULeuven, maakt vooreerst een aantal bemerkingen bij het bestaande artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek dat de decumulregel bepaalt.

Mevrouw Franssen wijst erop dat het om een typisch Belgische regeling gaat, die in uitvoering van een politiek compromis, in de wet werd ingeschreven. Het is een enigszins vreemde bepaling die bovendien, door het

praktijk voor des infractions liées à la négligence ou à un défaut de prévoyance (coups et blessures involontaires, homicide involontaire). En outre, le Conseil d'État ne semble pas avoir d'objection à l'égard de cette solution.

Cette option présente cependant l'inconvénient d'avoir une portée plus large que le but recherché: non seulement les communes et les provinces, les CPAS etc., mais également l'État fédéral, les communautés et les régions seront pénalement responsables. Cela induit deux risques: d'une part celui d'une augmentation, dans une certaine mesure, de la charge de travail des autorités judiciaires et d'autre part un risque d'instrumentalisation de la justice à des fins politiques, risque dont on ne connaît pas la portée exacte et qui pourrait varier dans le temps en fonction des circonstances politiques, sociales, du contexte international etc.

En outre, cette option semble aller plus loin que le régime existant dans certains pays voisins (France, Pays-Bas), et une réflexion est souhaitable en ce qui concerne les peines applicables.

L'autre option serait, avant de prendre cette décision radicale, par prudence, que la commission se donne encore un temps de réflexion et approfondisse ou fasse approfondir l'examen des solutions trouvées à l'étranger (Allemagne, Italie, Suisse, Espagne etc.).

A la lumière de cette étude approfondie des solutions adoptées à l'étranger, l'étude pourrait examiner concrètement, avec des propositions de texte, si les régimes existant à l'étranger sont transposables en droit belge, et justifiables en termes de différences de traitement.

2. Exposé de Mme Vanessa Franssen, professeur à l'ULg et collaboratrice scientifique à la KULeuven

Mme Vanessa Franssen, professeur à l'ULg et collaboratrice scientifique à la KULeuven, formule tout d'abord une série de remarques concernant l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, qui fixe la règle du décumul.

Mme Franssen souligne qu'il s'agit d'une règle typiquement belge, qui a été inscrite dans la loi en exécution d'un compromis politique. Il s'agit d'une disposition assez étrange qui, en outre, donne lieu à de nombreux

gebruik van het uit het burgerlijk recht geïmporteerde begrip “zwaarste fout”, voor tal van toepassingsproblemen zorgt. Bovendien is er onduidelijkheid over hoe de bepaling moet worden toegepast wanneer er meer dan één rechtspersoon en natuurlijk persoon betrokken zijn bij het misdrijf. De spreekster vestigt er de aandacht op dat, ten gevolge van tegenstrijdige rechtspraak van het Hof van Cassatie, een tendens bestaat in de rechtspraak om de decumulregel nog uitsluitend toe te passen ingeval de betrokken rechtspersoon en natuurlijke persoon voor dezelfde rechter verschijnen. Dat is niet in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever.

Voorts geeft zij een schets van de regeling die is opgenomen in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek. Die bepaling voorziet in een volledige strafrechtelijke immuniteit van de daar opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen. In tegenstelling tot in sommige buitenlandse wetten, wordt geen onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, zuivere overheidstaken en, anderzijds, activiteiten met een eerder economisch karakter, het enige onderscheidende criterium om de strafrechtelijke immuniteit te bepalen, is dat de vrijgestelde entiteiten beschikken over een rechtstreeks, democratisch verkozen orgaan.

De spreekster geeft aan dat dit criterium niet waterdicht is en wordt bekritiseerd in de rechtsleer; dat de wetgever ervoor gekozen heeft om bepaalde entiteiten vrij te stellen is gebaseerd op een verouderde invulling van het staatsbelang (“*raison d’État*”). Terzijde wordt aangestipt dat de overheid trouwens burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de betaling van veel geldboeten die worden opgelegd aan mandatarissen (de overheid heeft bovendien slechts een beperkt verhaalrecht), zodat het argument dat de opheffing van de immuniteit de overheid financieel zou kunnen bezwaren, niet helemaal opgaat. Mevrouw Fransen legt ook uit dat het vierde lid op gespannen voet staat met wat in het tweede lid van artikel 5 wordt bepaald: de immuniteit heeft tot gevolg dat de decumulregel niet kan worden toegepast.

Daarnaast wordt toegegeven dat men terecht bekommerd is om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van (vooral lokale) mandatarissen, hoewel een zorgvuldige beoordeling van de strafrechtelijke schuldvraag onterechte veroordelingen kan voorkomen. De bestaande regeling is evenwel geen remedie tegen onterechte vervolgingen en kan ook niet verhinderen dat men zich burgerlijke partij stelt.

Als volgende punt benadrukt mevrouw Fransen dat de wetgever naar een oplossing moet zoeken die als remedie niet erger is dan de kwaal die ze dient te bestrijden. Als niet na te volgen voorbeelden verwijst

problemen d’application en raison de l’utilisation de la notion de “faute la plus grave” importée du droit civil. De plus, la manière dont la disposition doit être appliquée n’est pas claire lorsqu’il y a plus d’une personne morale et une personne physique impliquées dans l’infraction. L’oratrice attire l’attention sur le fait qu’à la suite d’une jurisprudence contradictoire de la Cour de cassation, il existe une tendance, dans la jurisprudence, à appliquer exclusivement la règle du décumul lorsque la personne morale et la personne physique concernées comparaissent devant le même juge, ce qui n’est pas conforme à l’objectif initial du législateur.

Elle décrit ensuite la réglementation prévue à l’article 5, alinéa 4, du Code pénal. Cette disposition prévoit une immunité pénale totale des personnes morales de droit public qui y sont énumérées. Contrairement à certaines lois étrangères, la disposition n’établit pas de distinction entre, d’une part, les missions de service public pures et, d’autre part, les activités ayant un caractère plutôt économique, le seul critère de distinction pour déterminer l’immunité pénale étant que les entités bénéficiant de l’immunité disposent d’un organe directement et démocratiquement élu.

L’oratrice signale que ce critère n’est pas sans failles et est critiqué dans la doctrine; le fait que le législateur a décidé d’accorder l’immunité à certaines entités se base sur une interprétation désuète de la raison d’État. Elle indique incidemment que les pouvoirs publics sont d’ailleurs civilement responsables du paiement de nombreuses amendes infligées à des mandataires (le droit de recours des pouvoirs publics étant en outre limité), de sorte que l’argument selon lequel la levée de l’immunité pourrait grever considérablement le budget des pouvoirs publics n’est pas totalement pertinent. Mme Fransen explique également que l’alinéa 4 va à l’encontre des dispositions de l’alinéa 2 de l’article 5: il résulte de l’immunité que la règle du décumul ne peut pas être appliquée.

Il est par ailleurs admis que l’on se préoccupe à raison de la responsabilité pénale des mandataires (principalement locaux), bien qu’une appréciation minutieuse de la culpabilité pénale puisse prévenir des condamnations injustes. La réglementation existante n’est cependant pas un remède contre les poursuites injustes et ne peut empêcher la constitution de partie civile.

Ensuite, Mme Fransen souligne que le législateur doit chercher une solution apportant un remède qui ne soit pas pire que le mal qu’il doit combattre. À titre d’exemple à ne pas suivre, elle cite la proposition de

ze naar het wetsvoorstel DOC 52 1146/001 dat ook al werd aangehaald door de vertegenwoordigers van het College van procureurs-generaal.

In een volgende onderdeel beoordeelt mevrouw Franssen de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen.

Aangaande wetsvoorstel DOC 54 816/1 worden de volgende opmerkingen gemaakt.

De voorgestelde regeling (onvoorwaardelijke opheffing van artikel 5, tweede en vierde lid, van het Strafwetboek) heeft het voordeel dat ze geen ongewenste effecten veroorzaakt of nieuwe ongelijkheden in het leven roept. Bovendien wordt het probleem van de decumul ten gronde aangepakt. De spreekster wijst er wel op dat de nieuwe regeling uitsluitend voor de toekomst zal kunnen gelden, aangezien er in technisch gezien in een strafverzwaring wordt voorzien.

Mevrouw Franssen is ook van oordeel dat het om een vooruitstrevend voorstel gaat en beantwoordt aan het rechtvaardigheidsgevoel van de doorsnee burger.

Verwijzend naar het advies van de Raad van State, legt de spreekster uit dat er geen sprake is van een onterechte gelijke behandeling van ongelijke situaties (DOC 54 0816/002, blz. 6-7). Bovendien bestaan er nog steeds een reeks van bijzondere regels op bestaafingsvlak die voldoende rekening houden met de bijzonderheden verbonden aan het eigen statuut van de Staat en de deelentiteiten, in het bijzonder voor wat betreft de uitoefening van taken die tot de openbare dienstverlening behoren. Mevrouw Franssen verwijst ter illustratie naar de regels voor de inbeslagneming van overheidsgoederen (zie artikel 1412*bis* van het Gerechtelijk Wetboek) of de regels voor de sluiting van inrichtingen. Er wordt ook verwezen naar de hoger vermelde burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeenten voor geldboetes die opgelegd worden aan mandatarissen als argument ter ondersteuning van het voorliggende wetsvoorstel. Bovendien merkt mevrouw Franssen ook op dat geldboeten ook met uitstel kunnen worden opgelegd.

Vervolgens beantwoordt de spreekster de vraag of het wetsvoorstel pertinent is.

In dat verband stelt mevrouw Franssen vast dat, als de voorgestelde regeling wordt aangenomen, het niet meer nodig zal zijn voor slachtoffers om zich burgerlijke partij te stellen tegen natuurlijke personen (lokale mandatarissen) met het oog op de toekenning van een burgerrechtelijke schadevergoeding. Bovendien is zij van oordeel dat het aan het openbaar ministerie toekomt om in het kader van zijn vervolgingsbeleid de juiste

loi 52 1146/001, déjà évoquée par les représentants du Collège des procureurs généraux.

Dans une autre partie de son exposé, Mme Franssen s'attarde sur les propositions de loi à l'examen.

En ce qui concerne la proposition de loi DOC 54 816/1, elle formule les observations suivantes.

La réglementation proposée (abrogation inconditionnelle de l'article 5, alinéas 2 et 4, du Code pénal) a l'avantage de ne pas engendrer d'effets indésirables ni de créer de nouvelles inégalités. En outre, elle s'attaque au fond du problème du décumul. L'oratrice fait toutefois observer que la nouvelle réglementation ne pourra s'appliquer que dans l'avenir, étant donné que techniquement parlant, elle prévoit un alourdissement des peines.

Mme Franssen estime également qu'il s'agit d'une proposition d'avant-garde, qui répond au sentiment de justice du citoyen lambda.

Renvoyant à l'avis du Conseil d'État, l'oratrice explique qu'il n'est pas question d'égalité de traitement injuste de situations différentes (DOC 54 816/002, p. 6-7). En outre, il existe encore une série de règles particulières pour adapter les peines au statut tenant suffisamment compte des particularités liées au statut propre de l'État et des entités fédérées, en particulier en ce qui concerne l'exercice de missions relevant du service public. Mme Franssen renvoie, en guise d'illustration, aux règles relatives à la saisie de biens publics (voir l'article 1412*bis* du Code judiciaire) ou aux règles relatives à la fermeture d'établissements. Pour étayer les arguments en faveur de la proposition de loi à l'examen, il est également renvoyé à la responsabilité civile précitée des communes pour les amendes infligées à des mandataires. En outre, Mme Franssen fait encore observer que les amendes peuvent, elles aussi, être infligées avec sursis.

L'oratrice répond ensuite à la question de savoir si la proposition de loi est pertinente.

Mme Franssen constate, à cet égard, que, si la réglementation proposée est adoptée, il ne sera plus nécessaire que les victimes se constituent partie civile contre des personnes physiques (mandataires locaux) en vue de l'octroi de la réparation civile du dommage. Elle considère en outre qu'il appartient au ministère public de prendre les décisions appropriées dans le cadre de sa politique de poursuite. Enfin, elle ne pense pas

beslissingen te nemen. Ten slotte denkt zij evenmin dat er een groot gevaar is dat het strafrecht zal worden “misbruikt” voor andere motieven dan de vervolging van misdrijven.

Het wetsvoorstel DOC 54 1031/001 roept de volgende bedenkingen op.

In de eerste plaats onderschrijft mevrouw Franssen de voorgestelde afschaffing van de decumulregeling.

Daarnaast merkt zij op dat het onderscheidingscriterium om te bepalen of een publiekrechtelijke rechtspersoon of een mandataris al dan niet strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld, voor haar onvoldoende duidelijk. De afbakening van de categorie van rechtspersonen en mandatarissen die dan nog slechts gedeeltelijk aansprakelijk zijn, is onderhevig aan kritiek. De spreekster baseert zich daarvoor op het advies dat de Raad van State heeft uitgebracht over een amendement dat in 2008 werd ingediend over een wetsvoorstel tot aanpassing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en dat een vergelijkbare regeling bevatte (DOC 52 1146/007). Ze is van oordeel dat de in de toelichting bij het wetsvoorstel aangehaalde onderscheidingscriterium (bv. het vervullen van taken “die gedecentraliseerd werden” en waarvoor de principiële aansprakelijke besturen “niet volledig autonoom zijn in hun optreden”) warrig is en verdient te worden gepreciseerd.

Voorts legt de spreekster uit dat de nieuwe regeling bestaat uit een cocktail van de bestaande decumulregel (“wetens en willens” begane fout) en de criteria die opgenomen zijn in artikel 18 van de arbeidsovereenkomstenwet (WAO) (“zware fout” of “lichte fout die eerder een gewoonlijk dan toevallig karakter heeft”). De spreekster vreest dat deze combinatie van een regeling die reeds problematisch is gebleken (decumul) met een uit het burgerlijk recht stammende regeling (artikel 18 WAO) voor nieuwe toepassingsproblemen zal zorgen. Dit is een ongelukkige keuze.

Mevrouw Franssen verbaast zich er voorts over dat de Raad van State geen opmerkingen had bij het feit dat er als het ware een objectieve aansprakelijkheid wordt ingevoerd voor de niet gewoonlijk voorkomende lichte fout van mandatarissen. Dit is fundamenteel onverenigbaar met ons strafrecht, waaraan het beginsel ten grondslag ligt dat personen slechts strafbaar zijn indien en voor zover hun schuld kan worden aangetoond. De vraag is of dit wel een redelijk verantwoord onderscheid in behandeling is van de “vrijgestelde” lokale mandatarissen ten opzichte van ambtenaren van deze rechtspersonen

non plus que le risque qu’il soit fait un usage “abusif” du droit pénal pour d’autres motifs que la poursuite d’infractions soit grand.

La proposition de loi DOC 54 1031/001 appelle les considérations suivantes.

Premièrement, Mme Franssen souscrit à la suppression proposée de la règle du cumul.

Elle signale, en outre, qu’elle estime que le critère de distinction permettant de déterminer si la responsabilité pénale d’une personne morale de droit public ou d’un mandataire est engagée ou non manque de précision. La délimitation de la catégorie de personnes morales et de mandataires qui ne sont plus que partiellement responsables est sujette à caution. L’oratrice se base, à cet égard, sur l’avis que le Conseil d’État a rendu sur un amendement qui avait été présenté en 2008 au sujet d’une proposition de loi modifiant l’immunité pénale des personnes morales de droit public et qui comprenait une réglementation comparable (DOC 52 1146/007). Elle considère que le critère de distinction cité dans les développements de la proposition de loi (par exemple, l’accomplissement de tâches “décentralisées” et pour lesquelles les administrations en principe responsables “ne sont pas entièrement autonomes dans leur action”) est confus et gagnerait à être précisé.

L’oratrice explique en outre que la nouvelle réglementation constitue un cocktail de la règle de cumul existante (faute commise “sciemment et volontairement”) et des critères figurant à l’article 18 de la loi sur les contrats de travail (“faute grave” ou “faute légère présentant un caractère plutôt habituel qu’occasionnel”). L’oratrice craint que cette combinaison d’une réglementation qui s’est déjà révélée problématique (decumul) et d’une réglementation provenant du droit civil (article 18 de la loi sur les contrats de travail) causera de nouveaux problèmes d’application. Il s’agit d’un choix malheureux.

Mme Franssen s’étonne en outre que le Conseil d’État n’ait formulé aucune observation quant au fait qu’une responsabilité objective soit, en quelque sorte, instaurée pour la faute légère présentant un caractère inhabituel commise par des mandataires. Cette position est fondamentalement incompatible avec notre droit pénal, qui repose sur le principe selon lequel le contrevenant n’est punissable que si, et seulement si, sa culpabilité peut être établie. La question qui se pose est de savoir si cela constitue bien une différence de traitement raisonnablement justifiée entre les mandataires

of natuurlijke personen die werkzaam zijn bij privaatrechtelijke rechtspersonen.

Tot slot verwijst de spreekster, in navolging van de heer de Formanoir de la Cazerie, naar het Franse en het Nederlandse recht. Wat het Nederlandse recht betreft, wordt daarbij onderstreept dat, ingeval de rechtspersoon strafrechtelijk immuun is, ook de natuurlijke personen (mandatarissen) vrijgesteld zijn (een vergelijkbare regeling is van toepassing in het Verenigd Koninkrijk). Dat is een groot verschil met de Belgische regeling.

A.2. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Koenraad Degroote (N-VA) vraagt of de vertegenwoordigers van het college van procureurs-generaal statistische gegevens kunnen verstrekken over de (niet-)vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen, naargelang van de categorie waartoe ze behoren (lokale en bovenlokale besturen, deelstatelijke, federale entiteiten...).

Voorts wenst de spreker meer informatie omtrent de toepassingsproblemen die verband houden met de verwijzing naar het foutbegrip van artikel 18 van de WAO (zoals bepaald in wetsvoorstel DOC 54 1031/001).

De heer Degroote wil ook weten welk wetsvoorstel vanuit het oogpunt van een doeltreffende vervolging de voorkeur van de sprekers geniet, abstractie makend van de juridische bezwaren die werden naar voren gebracht door beiden.

Ten slotte vraagt de spreker of er suggesties kunnen worden gedaan met het oog op de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid tot mandatarissen van alle publiekrechtelijke rechtspersonen zoals dat gedefinieerd wordt in het mede door hem ingediende wetsvoorstel.

De heer Philippe Goffin (MR) vraagt of het, gelet op het feit dat vooral lokale besturen geconfronteerd worden met de problemen die veroorzaakt worden door de onvolkomen regeling van artikel 5 van het Strafwetboek, niet aangewezen is om in eerste instantie een oplossing te zoeken voor deze categorie van besturen. Later kan dan een aangepast regeling worden uitgewerkt voor de andere publiekrechtelijke rechtspersonen.

Mevrouw Sonja Becq (CD&V) wenst meer informatie over vergelijkbare buitenlandse regelingen.

locaux “exemptés” et les fonctionnaires de ces mêmes personnes morales, ou les personnes physiques travaillant pour des personnes morales de droit privé.

Enfin, à l’instar de M. de Formanoir de la Cazerie, l’oratrice évoque le droit français et le droit néerlandais. En ce qui concerne ce dernier, elle souligne à cet égard qu’en cas d’immunité pénale de la personne morale, les personnes physiques (mandataires) sont également exemptées (un régime comparable est d’application au Royaume-Uni). C’est là une grande différence avec la réglementation belge.

A.2. Questions et observations des membres

M. Koenraad Degroote (N-VA) demande si les représentants du collège des procureurs généraux peuvent fournir des statistiques concernant les poursuites (ou l’absence de poursuites) contre les personnes morales de droit public selon la catégorie à laquelle elles appartiennent (pouvoirs locaux et *supralocaux*, entités fédérées ou fédérales, *etc.*).

En outre, l’intervenant demande un complément d’information à propos des problèmes d’application liés au renvoi à la notion de faute de l’article 18 de la loi relative aux contrats de travail (telle que définie dans la proposition de loi DOC 54 1031/001).

M. Degroote demande aussi quelle est la proposition de loi privilégiée par les deux orateurs en termes d’efficacité des poursuites, abstraction faite des objections juridiques qu’ils ont tous deux mises en évidence.

Enfin, l’intervenant demande si des suggestions peuvent être formulées en vue d’étendre la responsabilité pénale aux mandataires de toutes les personnes morales de droit public, ainsi que le prévoit la proposition de loi qu’il a cosignée.

M. Philippe Goffin (MR) demande s’il n’est pas opportun, dès lors que ce sont essentiellement les pouvoirs locaux qui sont confrontés aux problèmes découlant de la réglementation imparfaite de l’article 5 du Codé pénal, de chercher, dans un premier temps, une solution pour cette catégorie de pouvoirs. Une réglementation adaptée aux autres personnes morales de droit public pourrait être élaborée ultérieurement.

Mme Sonja Becq (CD&V) demande des informations complémentaires sur les réglementations comparables qui existent à l’étranger.

Tevens wenst zij het oordeel van de deskundigen te kennen omtrent de invoering van een eenvoudige schuldigverklaring.

A.3. Antwoorden en replieken

De heer Eric de Formanoir de la Cazerie, vertegenwoordiger van het College van procureurs-generaal, beantwoordt vooreerst de vraag van de heer Goffin. Hij wijst erop dat men reeds eerder heeft gepoogd om het toepassingsgebied van een nieuwe regeling te beperken (DOC 52 1146/001). De Raad van State heeft toen geoordeeld dat er geen afdoende verantwoording werd gegeven voor de beperking van het personele toepassingsgebied. De spreker wijst erop dat het, gelet op de feitelijke omstandigheden (meer betwistingen op lokaal vlak) misschien niet onaannemelijk lijkt om deze omstandigheden ter verantwoording aan te voeren. De Raad van State heeft immers ook niet uitgesloten dat het mogelijk is om een afdoende redelijke verantwoording uit te werken voor een verschillende behandeling van de verschillende categorieën van rechtspersonen of van de verschillende soorten van handelingen die ze stellen.

Voorts legt de heer de Formanoir de la Cazerie uit dat het openbaar ministerie niet beschikt over de statistieken die de heer Degroote vraagt. Dit is logisch: de publiekrechtelijke rechtspersonen zijn immers strafrechtelijk immuun.

De spreker wenst ten slotte geen opportuniteitsoordeel te vellen over de wetsvoorstellen, gelet op de juridische pijnpunten die hij heeft aangehaald.

Mevrouw Vannessa Franssen, docent aan de ULg en vrijwillig medewerker aan de KULeuven, merkt op dat het misschien mogelijk is om het toepassingsgebied van een nieuwe regeling af te bakenen aan de hand van de vraag of de handelingen die aanleiding kunnen geven tot aansprakelijkheid kunnen worden gedelegeerd aan een private persoon of niet, zoals dat in Frankrijk het geval is. De spreekster merkt op dat er daar een immuniteit geldt voor handelingen van de "collectivités territoriales" die een activiteit van openbare dienstverlening betreffen en die niet tegen vergoeding kunnen worden gedelegeerd aan private personen.

Ook daar heeft men op een bepaald ogenblik gedacht aan de invoering van een specifieke regeling voor de aansprakelijkheid van burgemeesters en andere lokale mandatarissen, maar de Franse wetgever heeft een dergelijk specifiek aansprakelijkheidsregime uitdrukkelijk van de hand gewezen. In de plaats daarvan heeft men de notie "gekwalficeerde fout" ("*faute pénale qualifiée*") ingevoerd. Het betreft een fout die zwaarder

Elle souhaite également connaître l'avis des experts sur l'instauration d'une simple déclaration de culpabilité.

A.3. Réponses et répliques

M. Eric de Formanoir de Cazerie, représentant du Collège des procureurs généraux, répond tout d'abord à la question de M. Goffin. Il fait observer qu'il a déjà été tenté précédemment de limiter le champ d'application d'une nouvelle réglementation (DOC 52 1146/001). Le Conseil d'État a estimé, à l'époque, que la limitation du champ d'application personnel n'était pas suffisamment justifiée. L'orateur estime que, compte tenu des circonstances factuelles (davantage de contestations au niveau local), il ne paraît peut-être pas inadmissible d'évoquer ces circonstances à titre de justification. Le Conseil d'État n'a en effet pas non plus exclu la possibilité de développer une justification raisonnable suffisante pour un traitement différent des différentes catégories de personnes morales ou des différents types d'actes qu'elles posent.

Par ailleurs, M. de Formanoir de la Cazerie explique que le ministère public ne dispose pas des statistiques demandées par M. Degroote. C'est logique, dès lors que les personnes morales de droit public bénéficient de l'immunité pénale.

Enfin, l'orateur ne souhaite pas porter un jugement d'opportunité sur les propositions de loi, eu égard aux problèmes juridiques qu'il a évoqués.

Mme Vannessa Franssen, chargée de cours à l'ULg et collaboratrice scientifique à la KULeuven, fait remarquer qu'il serait peut-être possible de délimiter le champ d'application d'une nouvelle réglementation en se posant la question de savoir si les actes pouvant donner lieu à une responsabilité peuvent être délégués ou non à une personne privée, comme c'est le cas en France. L'oratrice fait observer que la France prévoit une immunité pour les actes des collectivités territoriales concernant une activité de service public qui ne peuvent être délégués à des personnes privées contre rémunération.

Là aussi, on a songé, à un moment donné, à instaurer une réglementation spécifique pour la responsabilité des maires et des autres mandataires locaux, mais le législateur français a rejeté explicitement ce type de régime de responsabilité spécifique. À la place, il a instauré la notion de faute pénale qualifiée. Il s'agit d'une faute plus grave qu'une faute légère et, en outre, cette réglementation s'applique à toutes les personnes

is dan een lichte fout — bovendien is deze regeling van toepassing op alle natuurlijke personen, los van de vraag of zij handelen namens een publiekrechtelijke rechtspersoon of niet. Deze regeling heeft het voordeel dat het een algemene regeling is die niet beperkt is tot de categorie van publieke mandatarissen. Bovendien onderstreept mevrouw Franssen dat het Belgische recht, in tegenstelling tot het Franse, geen onderscheid maakt tussen een burgerrechtelijke en strafrechtelijke fout. De vraag is dus of een dergelijke regeling zomaar in het Belgische recht zou kunnen worden getransplanteerd. Het is ook lang niet zeker of hierover een consensus zou kunnen worden gevonden: de invoering van een dergelijk foutbegrip impliceert een verhoging van de aansprakelijkheidsdrempel (en het Belgische recht kent veel onachtzaamheidsmisdriven).

Het Nederlandse systeem gaat, zoals eerder aangestipt in het advies van de Raad van State, eveneens uit van een afbakening aan de hand van de vraag of de handeling waarvoor een lokaal bestuur aansprakelijk kan worden gehouden al dan niet een exclusieve overheidstaak betreft of niet (immunité voor exclusieve overheidstaken). Mevrouw Franssen wijst erop dat men heeft overwogen om deze geprivilegieerde regeling af te schaffen en een veralgemeende aansprakelijkheid in te voeren (met mogelijke milderende door de invoering van een bijzondere strafuitsluitingsgrond), maar het uiteindelijke resultaat van dit initiatief is haar onbekend.

De spreekster legt voorts uit dat zij geen principiële bezwaren heeft tegen de invoering van een loutere schuldigverklaring voor publiekrechtelijke rechtspersonen. Men zal dan wel goed moeten nadenken over het personele toepassingsgebied van een dergelijke regeling. Moet dit gelden ten aanzien van alle publiekrechtelijke rechtspersonen (dus ook bv. voor de NMBS) of moet men een onderscheid maken? Zij herhaalt dat de huidige wetgeving ook al toelaat om geldboetes met uitstel op te leggen en probatievoorwaarden op te leggen. Volgens haar is er dan ook geen nijpende nood om die loutere schuldigverklaring in te voeren. Wel vindt zij het een interessant idee om na te denken of de hoger vermelde burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeenten voor geldboetes opgelegd aan lokale mandatarissen wel moet worden behouden.

Vervolgens staat mevrouw Franssen stil bij de toepassingsproblemen die zouden kunnen worden veroorzaakt door een verwijzing naar artikel 18 van de arbeidsovereenkomstenwet. De eerste vraag die moet worden beoordeeld is of de handelingen die niet kunnen worden gekwalificeerd als een fout in de zin van het genoemde artikel 18 aanleiding zullen geven tot een werkelijke immunité, dan wel of er in die gevallen een strafuitsluitende verschoningsgrond is. De spreekster

physiques, indépendamment de la question de savoir si elles agissent au nom d'une personne morale de droit public ou non. Cette réglementation présente l'avantage qu'il s'agit d'une réglementation générale qui ne se limite pas à la catégorie des mandataires publics. En outre, Mme Franssen souligne que le droit belge, contrairement au droit français, n'établit pas de distinction entre la faute civile et la faute pénale. La question se pose donc de savoir si cette réglementation pourrait être transposée facilement en droit belge. Il n'est pas non plus du tout certain qu'il soit possible de dégager un consensus à ce sujet: l'adoption de cette conception de la faute implique une augmentation du seuil de la responsabilité (tandis que le droit belge reconnaît beaucoup d'infractions imputables à la négligence).

Le système néerlandais repose également, comme l'a déjà souligné l'avis du Conseil d'État, sur une délimitation basée sur la question de savoir si l'acte dont l'administration locale peut être tenue responsable concerne ou non une mission publique exclusive (immunité pour les missions publiques exclusives). Mme Franssen souligne qu'il a été envisagé de supprimer ce régime privilégié et d'instaurer une responsabilité généralisée (avec la possibilité de tempérer ce régime en instaurant un motif particulier d'exclusion pénale), mais elle n'a pas connaissance du résultat final de cette initiative.

L'oratrice explique, en outre, qu'elle n'a pas d'objection de principe contre l'introduction d'une simple déclaration de culpabilité pour les personnes morales de droit public. Il faudra toutefois bien réfléchir au champ d'application personnel de cette réglementation. Devra-t-elle s'appliquer à toutes les personnes morales de droit public (c'est-à-dire aussi, par exemple, à la SNCB) ou faudra-t-il opérer une distinction? Elle rappelle que la législation actuelle permet déjà d'infliger des amendes avec sursis et des mesures de probation. Selon elle, il n'est donc pas pressant d'introduire cette simple déclaration de culpabilité. Elle estime, en revanche, qu'il est intéressant de réfléchir à la nécessité de maintenir la responsabilité civile précitée des communes pour les amendes infligées aux mandataires locaux.

Mme Franssen se penche ensuite sur les problèmes d'application que pourrait causer un renvoi à l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail. La première question qu'il faut trancher est la question de savoir si les actes qui ne peuvent pas être qualifiés de fautes au sens dudit article 18 donneront lieu à une véritable immunité ou s'il sera question d'une cause d'excuse absolue pour ces actes. L'oratrice signale que la Cour de cassation estime que la règle de décumul

merkt op dat het Hof van Cassatie van oordeel is dat de huidige decumulregel een strafuitsluitende verschoningsgrond heeft ingevoerd (Cass. 3 oktober 2000). Dit onderscheid is belangrijk, aangezien er in het geval van een immuniteit een automatisch verval van de strafvordering is (de strafvordering kan eenvoudigweg niet op gang worden gebracht). Dat is niet noodzakelijk het geval; sommige strafuitsluitende verschoningsgronden vergen immers een beoordeling ten gronde, zoals bv. de decumulregel van artikel 5, lid 2, van het Strafwetboek. Een dergelijke beoordeling ten gronde lijkt ook vereist voor de voorgestelde regeling door de heer Degroote omdat de ernst/aard van de fout dient te worden beoordeeld. Wanneer het in de vooropgestelde regeling ook om een strafuitsluitende verschoningsgrond gaat, dan zal de rechter ten gronde dus moeten beoordelen. Hij zal daarbij gebruik moeten maken van burgerrechtelijke begrippen waarmee hij niet noodzakelijk voldoende vertrouwd is. Overigens ziet mevrouw Franssen er geen enkel voordeel in dat men een onderscheid zou maken tussen de verschillende categorieën van fouten voor het vaststellen van de strafwerkelijke verantwoordelijkheid door de strafrechter.

Als antwoord op de vraag welke regeling mevrouw Franssen de meest verkieslijke vindt (los van de juridische bedenkingen die beide wetsvoorstellen oproepen), wordt benadrukt dat de burger in de eerste plaats een rechtvaardige oplossing wenst. Zij brengt daarbij in herinnering dat de overheid reeds sinds 1920 burgerrechtelijk aansprakelijk is. Gelet op het feit dat een strafrechtelijke verantwoordelijkheid moreel zwaarder doorweegt, ziet zij niet in waarom de overheid ook niet strafrechtelijk verantwoordelijk zou kunnen worden gehouden. Een andere bekommernis van de slachtoffers van misdrijven, is dat zij op een doeltreffende en snelle manier vergoed kunnen worden voor de geleden schade. Mevrouw Franssen doet opmerken dat de burgerlijke partijstelling daarvoor de beste waarborgen biedt. Beide vaststellingen ondersteunen de stelling dat de strafrechtelijke immuniteit beter wordt opgeheven.

Ten slotte meent de sprekerster dat het geen goed idee is om de strafrechtelijke immuniteit op te heffen voor bepaalde categorieën van publiekrechtelijke rechtspersonen. Er wordt uitgelegd dat er heel wat publiekrechtelijke rechtspersonen zijn die een economische activiteit verrichten, zoals de Lijn, bpost enz. (een invoering van een nieuwe immuniteit zou misschien op gespannen voet kunnen staan met het gelijkheidsbeginsel).

actuelle a introduit une cause d'excuse absolutoire (Cass. 3 octobre 2000). Cette distinction est importante, car l'action publique s'éteint automatiquement en cas d'immunité (l'action publique ne pouvant simplement pas être engagée). Ce n'est pas nécessairement le cas; certaines causes d'excuse absolutoire requièrent en effet une évaluation sur le fond, comme par exemple la règle de décumul de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal. Une telle évaluation sur le fond semble également requise pour le système proposé par M. Degroote, parce que la gravité/nature de la faute doit être appréciée. Si la réglementation proposée prévoit également une cause d'excuse absolutoire, le juge du fond devra donc statuer. Pour ce faire, il devra recourir à des notions de droit civil qu'il ne maîtrisera pas toujours suffisamment. Mme Franssen ne voit d'ailleurs aucun avantage à prévoir une distinction entre les différentes catégories de fautes en vue de l'établissement de la responsabilité pénale par le juge pénal.

En réponse à la question de savoir quelle réglementation emporte la préférence de Mme Franssen (indépendamment des observations juridiques soulevées par les deux propositions de loi), il est souligné que le citoyen souhaite avant tout une solution équitable. Elle rappelle à cet égard que l'autorité publique est déjà civilement responsable depuis 1920. La responsabilité pénale étant moralement plus pesante, elle ne voit pas pourquoi l'autorité publique ne pourrait pas assumer une responsabilité pénale. Un autre souhait des victimes d'infractions est d'être indemnisées efficacement et rapidement pour les dommages subis. Mme Franssen fait observer que la constitution de partie civile offre les meilleures garanties à cet égard. Les deux constatations soutiennent l'hypothèse selon laquelle il serait préférable de lever l'immunité pénale.

Enfin, l'oratrice estime qu'il n'est pas judicieux de lever l'immunité pénale seulement pour certaines catégories de personnes morales de droit public. Il est indiqué que de nombreuses personnes morales de droit public exercent des activités économiques, telles que De Lijn, bpost, etc. (l'introduction d'une nouvelle immunité pourrait peut-être aller à l'encontre du principe d'égalité).

B. Hoorzitting van 9 december 2015

B.1. Uiteenzettingen

1. *Uiteenzetting van de heer Jean de Codt, eerste voorzitter van het Hof van Cassatie*

De heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie, geeft aan dat artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek het principe van de decumulatie van de verantwoordelijkheden omvat, en dat het vierde lid van datzelfde artikel voorziet in de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen. Een en ander werd mettertijd uitgeklaard door de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Samengevat: is de natuurlijke persoon niet bekend, dan wordt de rechtspersoon vervolgd. Is de natuurlijke persoon daarentegen wel bekend, dan zijn er twee mogelijkheden: ofwel is het misdrijf een overtreding van de algemene voorzichtigheidsnorm en dan wordt alleen de persoon die de zwaarste schuld treft, veroordeeld, ofwel werd het misdrijf wetens en willens begaan, in welk geval zowel de rechtspersoon als de natuurlijke persoon kunnen worden veroordeeld.

De spreker herinnert eraan dat dit systeem een onderdeel blijft van ons klassiek strafrecht. Wie dus spreekt van verantwoordelijkheid, heeft het dus ook altijd over een persoonlijke fout. Het ambt zelf brengt geen schuld teweeg. Ingeval een vordering wordt ingesteld tegen een publiek mandataris, zal altijd een persoonlijke fout moeten worden bewezen. De bewijslast ligt bij de eisende partij. Wetsvoorstel DOC 54 0816/001 wekt de indruk dat het huidige stelsel de burgemeester objectief en strafrechtelijk verantwoordelijk zou stellen vanwege het ambt dat hij uitoefent. Dat kan evenwel niet: momenteel bestaat er geen objectieve strafrechtelijke verantwoordelijkheid in hoofde van een mandataris van een publiekrechtelijk rechtspersoon. Het ambt zelf brengt nooit schuld teweeg. Omgekeerd brengt het ambt evenmin onschuld mee. De enige uitzondering betreft het ambt van Koning.

Voorts is de persoonlijke aard van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid ook van toepassing op de rechtspersoon zelf. Het is dus niet omdat de ambtenaar van een rechtspersoon een delict heeft gepleegd, dat de rechtspersoon zelf een delinquent is. Voorts zij eraan herinnerd dat de strafuitsluitende verschoningsgrond louter de veroordeling tot een straf belet. Een burgerrechtelijke veroordeling staat zij niet in de weg.

Wetsvoorstel DOC 54 0816/001 voorziet in de opheffing van het tweede en het vierde lid. Het bestaande systeem van de decumulatie werd uitgeklaard door de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Dat systeem heeft echter meer nadelen dan voordelen. Ten eerste

B. Audition du 9 décembre 2015

B.1. Exposés

1. *Exposé de M. Jean de Codt, premier président de la Cour de Cassation*

M. Jean de Codt, président de la Cour de Cassation, indique que l'article 5, alinéa 2 du Code pénal prévoit le principe du décumul des responsabilités; et l'alinéa 4 établit l'immunité des personnes morales de droit public. La technique a ensuite été clarifiée par la jurisprudence de la Cour de Cassation. En résumé, si la personne physique n'est pas identifiée, on poursuit la personne morale. Par contre, si la personne physique est identifiée, soit l'infraction est un manquement à la norme générale de prudence et seule la personne qui a commis la faute la plus grave sera condamnée, soit l'infraction a été commise sciemment et volontairement et, dans cette hypothèse, tant la personne morale que la personne physique peuvent être condamnées.

L'orateur rappelle que ce système continue à s'inscrire dans notre droit pénal classique. En conséquence, qui dit responsabilité dit toujours faute personnelle. La fonction ne crée pas la culpabilité. En cas de poursuite envers un mandataire public, il faudra toujours prouver une faute personnelle. La preuve est à charge de la partie poursuivante. La proposition de loi DOC 54 0816/001 semble suggérer que le système actuel rendrait le bourgmestre objectivement et pénalement responsable en raison de la fonction qu'il exerce. C'est cependant inexact: il n'y a actuellement pas de responsabilité pénale objective à charge du mandataire d'une personne morale de droit public. La fonction ne crée jamais la culpabilité. En outre, la fonction ne crée pas non plus l'innocence. La seule exception concerne la fonction royale.

En outre, le caractère personnel de la responsabilité pénale s'applique aussi à la personne morale elle-même. Ce n'est donc pas parce que l'agent d'une personne morale a commis un délit que la personne morale est délinquante. Il faut aussi se rappeler que l'excuse absolutoire empêche seulement la condamnation à une peine. Elle ne fait pas obstacle à une condamnation civile.

La proposition de loi DOC 54 0816/001 suggère d'abroger les alinéas 2 et 4. Le système actuel du décumul a été clarifié par la jurisprudence de la Cour de Cassation. Ce système présente cependant plus d'inconvénients que d'avantages. Premièrement,

is het een ingewikkeld systeem. Hoe kan de ene fout van de andere worden onderscheiden naargelang ze meer of minder zwaar zou zijn? De spreker neemt de zaak-Gellingen als voorbeeld. Hoe kan in zo'n aangelegenheid worden bepaald wie de zwaarste schuld treft?

Er kunnen eindeloos veel nuances in het spel zijn, en voor de rechter is het dan ook bijzonder moeilijk de zwaarste schuld te bepalen. Ten tweede heeft de spreker vragen bij het nut van die decumulatie. In geval van gecumuleerde vervolging behoudt de rechter de mogelijkheid om de zaken te nuanceren en de strafmaat aan te scherpen of af te zwakken naar gelang van de verantwoordelijkheidsgraad die hij in aanmerking neemt. Ten derde, hoe zou een zwaardere schuld een lichtere schuld kunnen verschonen, wetende dat beide noodzakelijk waren om de schade teweeg te brengen? Zal ten slotte geen ongezond debat ontstaan wanneer het parket zowel de natuurlijke als de rechtspersoon bij de zaak zal betrekken? De ene zal immers de andere moeten beschuldigen om zelf niet verantwoordelijk te worden gesteld. De Raad van State heeft geen bezwaar tegen de opheffing van het tweede lid. Ook de spreker is daarvoor gewonnen.

De opheffing van de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen is daarentegen wel een probleem. De spreker sluit zich in dat verband aan bij het advies van het College van procureurs-generaal van 13 mei 2015. Kenmerkend voor de strafrechtspleging is dat zij heel open is doordat aan de slachtoffers een heel belangrijke plaats wordt toegekend. De slachtoffers kunnen de strafvordering inzetten of zich in de uitoefening van de strafvordering mengen. Ingeval het mogelijk wordt gemaakt de Staat en andere publiekrechtelijke rechtspersonen te vervolgen, dan zullen zij onophoudelijk in het verweer moeten treden tegen de eindeloze klachtenstroom die zo onvermijdelijk op gang zal komen. Zal hun openbare dienstverleningstaak niet te lijden hebben onder de strafrechtelijke veroordelingen die zij zullen oplopen? Ten slotte valt het haast niet voor te stellen dat de Staat zichzelf tot de betaling van een geldboete zal veroordelen. In geval van opheffing van de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen zou hoe dan ook een meer passende straf moeten worden opgenomen in artikel 7bis van het Strafwetboek. Dat zou bijvoorbeeld een schuldverklaring kunnen zijn.

Wetsvoorstel DOC 54 1031/001 maakt een onderscheid tussen drie soorten publiekrechtelijke rechtspersonen. De eerste categorie betreft de democratisch verkozen organen waarvoor een bijzonder vervolgingsregeling bestaat. De tweede betreft de verkozen organen zonder wetgevingsbevoegdheid en zonder bijzondere vervolgingsregeling. De derde categorie, ten

c'est un système complexe. Comment faire le partage entre les fautes selon leur gravité respective? L'orateur prend notamment l'exemple de l'affaire Ghislenghien. Comment déterminer la faute la plus lourde dans cette affaire?

Il y a place pour énormément de nuances et c'est très difficile pour le juge de déterminer la faute la plus grave. Deuxièmement, l'orateur s'interroge sur l'utilité de ce décumul. En cas de poursuite cumulée, le juge garde la possibilité de nuancer les choses et d'infliger une peine plus ou moins élevée en fonction du degré de responsabilité qu'il retient. Troisièmement, comment se fait-il qu'une faute plus grave puisse excuser une faute moins grave, dès lors que toutes les deux ont concouru à créer le drame? Enfin, en mettant les deux personnes à la cause, ce que fera le parquet, ne crée-t-on pas un débat malsain? Chacun devra en effet accuser l'autre pour échapper à sa propre responsabilité. Le Conseil d'État n'émet pas d'objection à l'abrogation de l'alinéa 2. L'orateur y est aussi favorable.

En revanche, la suppression de l'immunité des personnes morales de droit public est problématique. L'orateur rejoint l'avis du Collège des procureurs-généraux du 13 mai 2015 sur le sujet. La justice pénale est caractérisée par une grande ouverture qui résulte de la place extrêmement large faite aux victimes. Celles-ci peuvent mettre l'action publique en mouvement ou s'immiscer dans l'exercice de l'action publique. Si on permet de poursuivre l'État et les autres personnes morales de droit public, celles-ci devront sans cesse se défendre des multiples plaintes que les gens ne manqueront pas de déposer. En outre, leur mission de service public ne risque-t-elle pas de souffrir des condamnations pénales qui leur seront infligées? Enfin, on imagine mal l'État se condamnant lui-même à se payer une amende. Il faudrait en tout cas, en cas de suppression de l'immunité des personnes morales de droit public, inscrire une peine plus appropriée à l'article 7bis du Code pénal. Celle-ci pourrait être une déclaration de culpabilité.

La proposition de loi DOC 54 1031 distingue trois sortes de personnes morales de droit public. La première catégorie vise les organes composés de personnes élues démocratiquement qui bénéficient d'un régime particulier de poursuites. La seconde vise les organes élus sans compétence législative et sans régime particulier de poursuites. Enfin, la troisième

slotte, betreft meer bepaald de parastatale instellingen van type A of B alsook de openbare nutsbedrijven.

De spreker juicht toe dat wordt voorgesteld de decumulatie op te heffen. In verband met de immuniteit voorziet het wetsvoorstel in de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen van de eerste categorie. Die van de tweede categorie genieten niet langer in alle gevallen immuniteit. Wanneer de mandataris een als licht gekwalificeerde schuld treft, zal hij aan vervolging ontsnappen. In dat geval zal de rechtspersoon objectief strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld. Wanneer de mandataris daarentegen een zware of een zoveelste lichte schuld treft, zal alleen de mandataris worden vervolgd.

Zoals de Raad van State opmerkt, geeft die afschaffing aanleiding tot verschillen in behandeling op diverse vlakken. Als bijvoorbeeld een burgemeester een lichte fout begaat, kan hij dankzij de afschaffing van die regel daarvoor niet worden vervolgd, terwijl de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen wél kan worden vervolgd voor een lichte fout. Bovendien stelt men een verschil in tussen de mandataris, die kan worden verschoond, en de ambtenaren van dezelfde rechtspersoon, voor wie dat niet mogelijk is. Tevens heeft dit voorstel het nadeel dat het komaf maakt met het beginsel van de persoonlijke aard van de straf. Voorts stelt dit voorstel in de twee nieuwe leden van artikel 5 de decumulatie opnieuw in, terwijl het die decumulatie in het tweede lid heeft afgeschaft.

De heer de Codt pleit voor het behoud van de immuniteitsregeling voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen met rechtstreeks door de bevolking verkozen organen, teneinde te voorkomen dat personen met slechte bedoelingen de rechterlijke macht aanwenden om voor de correctionele kamers geschillen te beslechten die in de politieke fora moeten worden beslecht. Die zienswijze wordt gevolgd door het Grondwettelijk Hof. De spreker is echter wél voorstander van de afschaffing van de decumulatieregel. De bovenmatige blootstelling van de gemeentemandatarissen aan het risico van strafrechtelijke vervolging lijkt te moeten worden gerelativeerd in het licht van de beschermingsregels die inherent zijn aan het klassieke strafrecht. In werkelijkheid leggen die mandatarissen verantwoording af voor hun handelingen, net zoals eender welke burger. Elkeen die zich sociaal engageert, moet meer verantwoordelijkheid torsen, en dat is een eigen keuze.

catégorie concerne notamment les parastataux de type A ou B et les établissements d'utilité publique.

La suppression du décumul est proposée, ce que l'orateur applaudit. Concernant les immunités, la proposition de loi immunise les personnes morales de droit public de la première catégorie. Celles de la deuxième catégorie ne sont plus immunisées dans tous les cas. Soit le mandataire a commis une faute qualifiée de légère et il échappera aux poursuites. La responsabilité pénale de la personne morale sera elle engagée de manière objective. Soit le mandataire a commis une faute lourde ou légère habituelle, et dans ce cas, seul le mandataire est poursuivi.

Comme le relève le Conseil d'État, cette suppression crée plusieurs différences de traitement. Par exemple, la faute légère du bourgmestre le met à l'abri des poursuites alors que la faute légère de l'administrateur général de la Régie des bâtiments l'expose aux poursuites. En outre, on crée une différence entre le mandataire qui peut être excusé et les fonctionnaires ou agents de la même personne morale qui ne peuvent l'être. En outre, cette proposition a l'inconvénient de rompre avec le principe de la personnalité de la peine. Par ailleurs, cette proposition réintroduit dans les deux nouveaux alinéas de l'article 5 le décumul qu'elle a abrogé à l'alinéa 2.

M. de Codt est partisan du maintien du régime de l'immunité pour toutes les personnes morales de droit public dotées d'organes élus directement par la population. La justification, validée par la Cour constitutionnelle, est d'éviter que des personnes mal intentionnées instrumentalisent le pouvoir judiciaire en menant devant les chambres correctionnelles des luttes qui doivent se mener dans les enceintes politiques. Par contre, l'orateur est favorable à l'abolition du décumul. La surexposition des mandataires communaux au risque pénal paraît devoir être relativisée au regard des règles protectrices inhérentes au droit pénal classique. En réalité, ces mandataires répondent de leurs actes comme n'importe quel citoyen. Pour chacun d'entre nous, la responsabilité grandit en raison de l'engagement social qui est toujours un choix.

2. Uiteenzetting van de heer Michaël Fernandez-Bertier, assistent aan de UCL

— Opheffing van het tweede lid en afschaffing van de decumulatieregel.

De heer Michaël Fernandez-Bertier, assistent aan de UCL, geeft aan dat de in het tweede lid van artikel 5 opgenomen decumulatieregel een “sui generis”-regel is; het is mogelijk de enige dergelijke regel op internationaal niveau, die contraproductief werkt sinds hij werd ingesteld: hoewel de regel werd geacht de verantwoordelijkheid van de aangestelden te verlichten, heeft hij geleid tot de systematische vervolging van zowel de rechtspersoon als de geïdentificeerde natuurlijke personen.

Het is de bedoeling verder te gaan dan de wetgevingen van de lidstaten op elkaar af te stemmen teneinde een efficiëntere strafrechtspleging te waarborgen (de regel inzake de cumulatie van de verantwoordelijkheden van natuurlijke en rechtspersonen prevaleert niet alleen in de EU-lidstaten, maar ook in het kader van de *supranationale* instrumenten); bovenal gaat het erom een wetstekst te vereenvoudigen waarvan de complexiteit onophoudelijk afbreuk heeft gedaan aan de concrete implementering ervan.

Het tweede lid bevat talrijke valkuilen voor de rechtshandhavende overheden (en andere rechtsbeoefenaars). Dat staat haaks op de efficiëntie van de wet. De spreker verwijst naar de volgende voorbeelden:

- de complexiteit van de bepalingen van artikel 5 van het Strafwetboek (dat al tot veel controversen heeft geleid);
- de complexiteit van de wisselwerking tussen de cumulatie en de decumulatie van de verantwoordelijkheden (die een uitzondering vormt op de klassieke participatieregels);
- op grond van de decumulatie van de veroordelingen worden de vervolgingen doorgaans wél gecumuleerd;
- de vraag naar de “noodzaak” een verantwoordelijke natuurlijke persoon te identificeren;
- het probleem dat de rechter ondervindt bij het bepalen van “de zwaarste fout” (een begrip dat vaak als “vaag” wordt omschreven);
- de controversiële interpretatie van het begrip “wetens en willens gepleegd misdrijf”.

Concreet zou de afschaffing zonder meer van artikel 5, tweede lid, het mogelijk maken dat een rechtspersoon als enige wordt vervolgd en veroordeeld door de strafrechtbanken, ongeacht of het bedoelde strafbaar feit al dan niet met opzet werd gepleegd (bijvoorbeeld

2. Exposé de Michaël Fernandez-Bertier, assistant à l’UCL

— Suppression de l’alinéa 2 et de la règle du décumul.

M. Michaël Fernandez-Bertier, assistant à l’ UCL, indique que la règle du décumul prévue à l’alinéa 2 de l’article 5 du Code pénal est une règle “sui generis”, potentiellement “unique” au niveau international qui a produit des effets contreproductifs depuis sa création: censée “alléger la responsabilité des préposés”, elle a au contraire suscité les poursuites systématiques conjointes de la personne morale et des personnes physiques identifiées.

Au-delà d’une perspective d’harmonisation des législations des États membres afin d’assurer une justice pénale plus efficace (la règle du cumul des responsabilités entre personnes physiques et personnes morales prévaut au sein des États membres de l’UE mais également au sein des instruments *supranationaux*), il convient surtout de simplifier un texte légal dont la complexité n’a cessé de porter préjudice à son utilisation concrète.

L’alinéa 2 induit nombre de complexités pour les autorités répressives (et autres praticiens). Cela contrevient à l’efficacité de la loi. L’orateur cite les exemples suivants:

- la complexité du prescrit de l’article 5 du Code pénal (qui a donné lieu à de multiples controverses);
- la complexité du jeu entre cumul et décumul des responsabilités (qui fait exception aux règles classiques de la participation);
- en raison du décumul des condamnations, il est généralement procédé au cumul des poursuites;
- la question de la “nécessité” d’identifier une personne physique responsable;
- la difficulté pour le juge d’établir la “faute la plus grave” (une notion souvent qualifiée de floue);
- l’interprétation controversée de la notion d’infraction commise “sciemment et volontairement”.

Concrètement, la suppression pure et simple de l’alinéa 2 de l’article 5 permettrait qu’une personne morale soit seule poursuivie et condamnée par les juridictions répressives, quel que soit le caractère intentionnel ou non de l’infraction pénale visée (ex:

een milieumisdrijf, een overtreding van de *compliance*-regels in financiële aangelegenheden enzovoort)¹ en zonder dat enig probleem van praktische aard rijst. Te allen tijde kan ervoor worden geopteerd de vervolgingen en de verantwoordelijkheden op strafrechtelijk vlak te cumuleren, op grond van de vraag of het al dan niet opportuun is tot vervolging over te gaan.

Om die reden steunt de spreker zonder voorbehoud het in de beide wetsvoorstellen DOC 54 0816/001 en 54 1031/001 opgenomen voorstel om artikel 5, tweede lid, gewoonweg af te schaffen; de afschaffing van de decumulatieregel werd reeds voorgesteld in wetsontwerp DOC 51 2929/001 van 19 februari 2007.

— Wijziging van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersonen

Wetsvoorstel DOC 54 0816/001 voorziet in de onverkorte opheffing van artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, dat de strafrechtelijke immuniteit van de “publieke rechtspersonen met een verkozen orgaan” behelst (Grodwettelijk Hof, 21 februari 2007, nr. 31/2007, B.7.3).

Eerst en vooral kan de opheffing “zonder meer” van de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen, zonder enige vorm van differentiëring, vragen doen rijzen, temeer daar ter zake tevens rekening moet worden gehouden met de strafrechtelijke immuniteiten waarin de EU-lidstaten doorgaans voorzien. In dat verband zouden de hoogste overheidsinstanties op zijn minst een zekere immuniteit moeten behouden².

Wetsvoorstel DOC 54 1031/001 voorziet enerzijds in het behoud van het immuniteitsprincipe³ voor publiekrechtelijke rechtspersonen met een verkozen orgaan, en anderzijds in de bescherming van bepaalde mandatarissen in geval van een lichte fout in het kader van hun mandaat bij de rechtspersoon.

Hoewel het wetsvoorstel de “algemene” decumulatieregel afschaft (voor privaatrechtelijke rechtspersonen), stelt het vervolgens opnieuw een (weliswaar beperkte) “speciale” vorm van decumulatie in op het vlak van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersonen (voor de mandatarissen, in

infraction environnementale, aux règles de “*compliance*” en matière financière...)¹ — et ce, sans autre difficulté pratique. Le cumul des poursuites et des responsabilités pénales pourra toujours être choisi; le tout sur la base du principe de l’opportunité des poursuites.

L’orateur soutient donc sans réserve la suggestion intégrée dans les deux propositions de loi DOC 54 0816 et 1031 de supprimer purement et simplement l’alinéa 2 de l’article 5, une abrogation de la règle du décumul qui fut déjà suggérée dans le projet de loi DOC 51 2929/001 du 19 février 2007.

— Modification de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public

La proposition de loi n° 816 prévoit la suppression de l’alinéa 4 de l’article 5 CP, soit la suppression pure et simple de l’immunité pénale des “personnes morales de droit public disposant d’un organe élu” (Cour Constitutionnelle, 21/02/2007, n° 31/2007, B.7.3).

De prime abord, supprimer aussi “simplement” l’immunité des personnes morales de droit public, sans aucune espèce de différenciation, peut interpeller — d’autant plus compte tenu des immunités pénales généralement prévues en l’espèce au sein des États membres de l’UE. A ce titre, les plus hautes instances étatiques pourraient, à tout le moins, conserver une certaine immunité².

La proposition de loi n° 1031 prévoit d’une part le maintien de principe de l’immunité³ des personnes morales de droit public ayant un organe élu; et d’autre part la protection de certains mandataires en cas de faute légère dans le cadre de leur mandat au sein de la personne morale.

Alors que la proposition de loi supprime, d’une part, la règle “générale” du décumul (pour les personnes morales de droit privé), elle réinstaura ensuite une forme “spéciale” (certes limitée) de “décumul” en matière de responsabilité pénale des personnes morales de droit public (pour les mandataires, en cas de faute légère

¹ Zonder verband met een welbepaalde, door een vooraf geïdentificeerde natuurlijke persoon gestelde handeling. Indien men de verantwoordelijkheden van de rechtspersoon wil cumuleren met die van een of meer natuurlijke personen, dan moeten deze laatsten uiteraard vooraf worden geïdentificeerd.

² Een dergelijke categorisering is een politieke keuze. Zo zou men kunnen opteren voor een immunisering van de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

³ Mits de immuniteit in uiterst beperkte gevallen wordt versoepeld.

¹ Sans être liée à un acte précis posé par une personne physique préalablement identifiée. En cas de volonté de “cumuler” les responsabilités de la personne morale et d’une ou plusieurs personnes physiques, ces dernières devront bien évidemment être préalablement identifiées.

² Telle catégorisation relève d’un choix politique. Ex: immunisation de l’État fédéral, des Communautés et Régions.

³ Moyennant un assouplissement de l’immunité dans des cas extrêmement limités.

het geval van een lichte fout). Het voorstel is duidelijk in tegenspraak met de idee van een (nodige) vereenvoudiging van de rechtsregeling die is vervat in artikel 5. De spreker is geen voorstander van de wederinvoering in artikel 5 van welke vorm van decumulatie ook.

Bovendien zou de voorgestelde regeling de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersonen aanzienlijk ingewikkelder maken, en wel in nooit geziene mate (met als gevolg daarvan veel kritiek en tal van betwistingen).

Met de voorgestelde regeling komen er niet minder dan drie categorieën van publiekrechtelijke rechtspersonen, en minstens evenveel verschillende regels voor de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid.

Wetgevingstechnisch zouden in artikel 5 van het Strafwetboek drie van de vijf leden gewijd zijn aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, terwijl die geacht wordt een uitzonderingsregeling te zijn. De spreker stelt trouwens een wetgevingstechnisch alternatief voor dat beperkt blijft tot één lid. Een en ander zou betekenen dat een resem complexe, voor betwisting vatbare begrippen (opnieuw) moeten worden ingevoerd: het “wetens en wilens” gepleegde misdrijf (dat nochtans met het tweede lid verdwijnt); een indeling tussen “niet-gewoonlijk voorkomende lichte fout”, “gewoonlijk voorkomende lichte fout” en “zware fout”.

Het wetsvoorstel preciseert dat het parket zal kunnen uitmaken welke persoon (mandataris of gemeente) zou moeten worden vervolgd, naargelang van de aard van de fout in kwestie. De beoordeling van die fout zal echter uiteindelijk de feitenrechter toekomen op basis van feitelijke omstandigheden. Een en ander zal moeilijkheden met zich brengen op het stuk van onderzoek en bewijsmateriaal, en zal de taak van de rechter onnodig ingewikkeld maken⁴. De in het geding zijnde partijen dreigen dienaangaande heftig met elkaar in debat te gaan om geen strafrechtelijke verantwoordelijkheid te moeten dragen (waarbij de ene ter verdediging aangeeft dat de lichte fout eenmalig was, terwijl de andere stelt dat die fout een gewoonte was). Aldus zal men de procedures verzwaren, in plaats van het juridisch stelsel van de publiekrechtelijke rechtspersonen te verlichten.

De spreker suggereert tot slot een oplossing die tussen beide wetsvoorstellen in ligt: enerzijds zou een beperkt aantal publiekrechtelijke rechtspersonen

ponctuelle). Cette proposition est en contradiction évidente avec l'idée d'une simplification (nécessaire) du régime juridique prévu à l'article 5. L'orateur n'est pas favorable à la réinstauration d'une quelconque forme de décumul à l'article 5.

En outre, le régime proposé complexifierait substantiellement la responsabilité pénale des personnes morales de droit public, et ce dans des dimensions jamais encore atteintes (engendrant par-là nombre de critiques et controverses).

Le régime proposé instaurerait pas moins de trois catégories de personnes morales de droit public, et au moins autant de règles différentes pour régir leur responsabilité pénale.

En termes légistiques, l'article 5 du Code pénal consacrerait trois alinéas sur cinq à la responsabilité pénale des personnes morales de droit public, censé être un régime d'exception. L'orateur propose d'ailleurs une alternative légistique limitée à un alinéa. Cela reviendrait également à (ré)instaurer un ensemble de notions complexes sujettes à controverse: l'infraction commise “sciemment et volontairement” (qui disparaît pourtant avec l'alinéa 2); une catégorisation entre “faute légère non habituelle”, “faute légère habituelle” et “faute grave”.

La proposition de loi précise que le parquet pourra identifier la personne (mandataire ou commune) qu'il est indiqué de poursuivre, et ce selon la nature de la faute en cause. Cependant, l'appréciation de la faute reviendra in fine au juge du fond. Elle dérivera de circonstances de faits, emportera des difficultés en termes d'enquête et de preuve, et complexifiera indûment la tâche du juge⁴. Les parties risquent à la cause de débattre ardemment sur ce point (l'un défendant le caractère ponctuel de la faute légère, l'autre son caractère habituel) afin de s'absoudre de leur responsabilité pénale. Cela reviendra à alourdir les procédures, au lieu d'alléger le régime juridique des personnes morales de droit public.

M. Fernandez-Bertier suggère en conclusion une solution à “mi-chemin” entre les propositions 816 et 1031, qui, d'une part, immuniserait un nombre limité

⁴ Men kan ook de gemengde indeling van begrippen uit het burgerlijk recht en het strafrecht (de verschillende soorten “fouten”) met de vinger wijzen; de vraag rijst namelijk of die begrippen verenigbaar zijn. Concreet zal het parket geneigd zijn om opnieuw tot een cumulatie van straffen over te gaan.

⁴ L'on peut également pointer du doigt la catégorisation mixte de notions de de droit civil et droit pénal (les divers types de “faute”), dont on peut se demander si elles sont conciliables. *In concreto*, le parquet sera tenté de procéder à nouveau à un cumul des poursuites.

strafrechtelijk immuun worden gemaakt, en anderzijds zou in de andere gevallen worden voorzien in een cumulatieve van verantwoordelijkheden⁵. De wetgever zou zich daarvoor kunnen baseren op Franse en Nederlandse voorbeelden, alsook op de jongste instrumenten van de Europese Unie.

3. Uiteenzetting van de heer David Vanholsbeeck, vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG)

De heer David Vanholsbeeck, vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG), merkt op dat de inzet van dit dossier duidelijk is. Zeker in de loop van het voorbije decennium zijn herhaaldelijk zaken opgedoken waarbij een lokale mandataris, meestal de burgemeester, voor de strafrechter werd gedaagd omwille van een ongeval op het grondgebied van zijn of haar gemeente. Dat had vaak te maken met een band tussen de verantwoordelijkheid van de gemeente als bewaarder van een gebrekkige zaak (de openbare weg) en de verplichting tot veilig wegbeheer, vaak gekoppeld aan de verantwoordelijkheid op het vlak van veiligheid van de burgemeester. De spreker geeft hier het voorbeeld van de burgemeester van Damme, wijlen de heer Dirk Bisschop, die in 2007 verantwoordelijk werd gesteld voor een ongeval op het grondgebied van Damme. Dit ongeval zou onder meer te wijten zijn geweest aan een slechte verlichting en een gebrekkige signalisatie. Uiteindelijk werd de burgemeester vrijgesproken. Er zijn echter andere zaken denkbaar waarin andere mandatarissen voor de rechter worden gedaagd, zoals een schepen van Sport voor een ongeval op een sportpleintje of een OCMW-voorzitter voor een voorval in een rusthuis.

Eén constante daarbij: het zijn telkens zaken met een aanzienlijke impact. Niet alleen op de directe betrokkenen, wegens de vaak fatale afloop, maar ook op de lokale mandatarissen, die worden belast met de verantwoordelijkheid voor heel wat persoonlijk leed. Dat is in uitzonderlijke zaken terecht, maar in de meeste gevallen niet. Wat ook blijkt uit de vele vrijspraken. Maar niet nadat eerst een slopende procedure werd doorlopen, inclusief uitvoerige media-aandacht.

Om een oplossing te bekomen, heeft de VVSG reeds in 2007 een eerste werkgroep rond dit dossier opgestart. Daarvoor werden specialisten uitgenodigd:

⁵ Een nieuwe doch uitgebreide invulling van de categorie van publiekrechtelijke rechtspersonen die verantwoordelijk kunnen worden gesteld (bijvoorbeeld de gemeenten, om de gezagsdragers te ontsien). Zie het criterium in DOC 54 1031/001, blz. 10, laatste alinea.

de personnes morales de droit public et, d'autre part, prévoirait un cumul des responsabilités dans les autres cas⁵. Pour ce faire, le législateur pourrait s'inspirer des exemples français, néerlandais et des derniers instruments de l'Union européenne.

3. Exposé de M. David Vanholsbeeck, représentant de l'asbl Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

M. David Vanholsbeeck, représentant de l'asbl Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), fait remarquer que l'enjeu de ce dossier est clair. Certainement au cours de la dernière décennie, il y a eu de nombreuses affaires dans le cadre desquelles un mandataire local, généralement un bourgmestre, a été traduit devant le juge pénal en raison d'un accident qui s'était produit sur le territoire de sa commune. Il en était généralement ainsi en raison du lien qui existe entre la responsabilité de la commune en tant que gardienne d'une chose viciée (la voie publique) et l'obligation d'une gestion sûre des routes, que l'on associait souvent à la responsabilité du bourgmestre en matière de sécurité. L'orateur cite l'exemple du bourgmestre de Damme, feu M. Dirk Bisschop, qui, en 2007, a été tenu pour responsable d'un accident survenu sur le territoire de sa commune. Cet accident aurait notamment été dû à un mauvais éclairage et à une signalisation défectueuse. Finalement, le bourgmestre a été acquitté. On peut cependant imaginer d'autres affaires dans le cadre desquelles d'autres mandataires pourraient être traduits en justice, comme l'échevin des sports en cas d'accident sur un terrain de sport, ou le président d'un CPAS en cas d'incident dans une maison de repos.

Une constante: il s'agit toujours d'affaires ayant un impact considérable, non seulement sur les intéressés directs, en raison de leur dénouement souvent fatal, mais aussi sur les mandataires locaux, qui doivent assumer la responsabilité de nombreuses souffrances personnelles. Dans des situations exceptionnelles, c'est à juste titre qu'ils l'assument, mais généralement, ce n'est pas le cas, comme le montre le grand nombre d'acquittements. Mais avant d'être acquitté, le mandataire doit subir une procédure fastidieuse et faire l'objet d'une importante attention médiatique.

Pour résoudre ce problème, la VVSG avait déjà constitué, en 2007, un premier groupe de travail chargé d'examiner ce dossier. Des spécialistes avaient été

⁵ Un champ d'application nouveau néanmoins "élargi" des personnes morales de droit public pouvant voir leur responsabilité engagée (ex: communes pour "délester" les mandataires publics). Voy. le critère retenu dans le DOC 54-1031/001, p. 10, dernier §.

medewerkers van lokale besturen alsook de zusterverenigingen, verzekeraars, academici, rechtsgeleerden en rechtspractici. Daartoe zijn ook al meermaals hoorzittingen georganiseerd in het Parlement, en zijn er herhaalde wetgevende initiatieven genomen.

Na een lang parcours, is er de jongste jaren eensgezindheid ontstaan over de te volgen piste om deze zaak op te lossen, namelijk een wijziging van artikel 5 van het Strafwetboek. Alleen de invulling van de wijziging is nog een discussiepunt.

Het ingrijpen op de verantwoordelijkheid van (in dit geval publieke) rechtspersonen is de piste die nu voorligt en die de VVSG ook steunt. Deze denkwijze wordt ook gesteund door absolute specialisten in hun vakgebied zoals Raf Verstraeten, Vanessa Franssen, Patrick Waeterinckx, Tom De Gendt, Marc Uyttendaele of Marc Boes, die nota's hebben geschreven, besteld door deze vergadering of die erover toelichting hebben gegeven. En niet te vergeten, ook de Raad van State heeft al meermaals aangegeven deze piste te steunen.

De door de wetsvoorstellen DOC 54 0816/001 en DOC 54 1031/001 voorgestelde weglating van de decumulatieregeling in artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek komt tegemoet aan een jarenlange vraag van meerdere rechtspractici en van de Raad van State. Aangezien dit voor de VVSG niet meteen aan de orde was door de immuniteit van gemeenten, OCMW's en dergelijke werd geen onderzoek gevoerd naar de gevolgen ervan. De VVSG focust zich dan ook vooral op de tweede wijziging.

Door de immuniteit voor de publieke rechtspersoon (geheel of gedeeltelijk) op te heffen, zal het voortaan niet meer nodig zijn de individuele mandataris voor de rechter te dagen, laat staan te veroordelen, zonder dat daar een betekenisvolle toerekenbaarheid tegenover staat. Dat is een goede zaak, aangezien een eventuele fout volgens de VVSG vaak eerder op organisatorisch niveau ligt dan op het niveau van de individuele mandataris.

Een volledige weglating van lid 4 (DOC 0816/001) heeft bijkomend nog meer voordelen:

- helderheid: er wordt geen nieuwe uitzonderingsregeling gecreëerd;
- gelijke behandeling: tussen private en publieke rechtspersonen, maar ook bij de publieke rechtspersonen zelf;

invités: des collaborateurs des administrations locales, des associations sœurs, des assureurs, des représentants du monde universitaire, des théoriciens et des praticiens du droit. Des auditions ont aussi déjà été organisées plusieurs fois au Parlement à ce sujet, et plusieurs initiatives législatives ont été prises.

Après un long parcours, la piste à suivre afin de résoudre ce dossier, c'est-à-dire une modification de l'article 5 du Code pénal, fait l'unanimité ces dernières années. Seule la teneur de la modification est encore matière à discussion.

La piste qui est examinée à présent et que la VVSG soutient également est l'intervention au niveau de la responsabilité des personnes morales (de droit public en l'espèce). Cette piste de réflexion est également soutenue par les plus grands spécialistes dans leur domaine, tels que Raf Verstraeten, Vanessa Franssen, Patrick Waeterinckx, Tom De Gendt, Marc Uyttendaele ou Marc Boes, qui ont écrit des notes, à la demande de cette assemblée ou qui ont fourni des explications en la matière. Il ne faut pas non plus oublier que le Conseil d'État a, lui aussi, déjà affirmé à plusieurs reprises qu'il soutenait cette piste.

La suppression proposée de la règle du décumul à l'article 5, alinéa 2, du Code pénal par les propositions de loi DOC 54 0816/001 et DOC 54 1031/001 répond à une demande formulée depuis des années par plusieurs praticiens du droit et par le Conseil d'État. Étant donné que ce point n'était pas d'emblée à l'ordre du jour pour la VVSG en raison de l'immunité des communes, des CPAS, etc., ses conséquences n'ont pas fait l'objet d'une analyse. La VVSG se concentre dès lors surtout sur la deuxième modification.

En supprimant (complètement ou partiellement) l'immunité de la personne morale de droit public, il ne sera dorénavant plus nécessaire d'assigner le mandataire individuellement en justice, ni *a fortiori* de le condamner, en l'absence d'une imputabilité significative. C'est une bonne chose, étant donné qu'une éventuelle faute se situe souvent plutôt au niveau organisationnel qu'au niveau du mandataire individuel, selon la VVSG.

Une suppression complète de l'alinéa 4 (DOC 0816/001) présente en outre encore d'autres avantages:

- clarté: aucun nouveau régime d'exception n'est créé;
- traitement égal: entre les personnes morales de droit privé et de droit public, mais aussi parmi les personnes morales de droit public elles-mêmes;

- een signaalfunctie: de overheid neemt haar verantwoordelijkheid en creëert geen nieuwe immuniteit;
- de snelheid van rechtsvoering: doordat in een eerste (strafrechtelijke) fase al meteen de gepaste natuurlijke en/of rechtspersoon kan worden aangesproken, wordt een deel van dit werk voor een tweede (burgerlijke) fase alvast gedaan. Dit is voor de burger een goede zaak. Ook de verzekeringssector lijkt hier vragende partij voor te zijn.

Enkele van deze voordelen zijn ook terug te vinden in het wetsvoorstel DOC 54 1031/001. Alleen vreest de spreker dat de in het wetsvoorstel DOC 54 1031/001 voorziene nieuwe uitzonderingsregeling, die overigens weinig externe steun geniet, te complex is en voor veel extra verwarring zal zorgen. Bovendien wordt er geen overtuigend argument gegeven voor de ongelijke behandeling van de verschillende rechtspersonen (zie ook de Raad van State) en is het creëren van een nieuwe, weliswaar beperktere immuniteit geen positief signaal naar de burger toe. Voor de VVSG primeert het brede draagvlak (en daaruit voortvloeiend de snelheid van uitvoering) van de hervorming en moet de hervorming elke rechtsonderhorige ten goede kunnen komen, niet alleen een beperkte groep mensen.

Hoewel de VVSG beide initiatieven toejuicht, heeft het wetsvoorstel DOC 54 0816/001 de voorkeur. De VVSG is ervan overtuigd dat de gevolgen van deze wijziging positief zullen zijn, niet enkel voor de doelgroep waarvan de VVSG de belangen behartigen, maar voor elke rechtsonderhorige. Het is daarnaast nuttig om te bekijken of het straffenarsenaal moet aangepast worden, zoals een eerdere spreker in nevenorde voorstelde.

4. Uiteenzetting van mevrouw Sylvie Smoos, vertegenwoordigster van de Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)

Mevrouw Sylvie Smoos, vertegenwoordigster van de Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), herinnert aan het belang van het vraagstuk van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de lokale mandatarissen, meer bepaald bij gevallen van onvrijwillige doodslag of onopzettelijke slagen en verwondingen. De spreekster staat achter de afschaffing van de decumulatie, ook al kan die momenteel niet worden toegepast op de overheid.

Volgens de UVCW zal de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersonen de schadeloosstelling van het slachtoffer kunnen bespoedigen. Wanneer een gemeente voor de strafrechter

- une fonction de signal: l'État prend ses responsabilités et ne crée pas de nouvelle immunité;

- la rapidité de la procédure judiciaire: la bonne personne physique et/ou morale pouvant d'emblée être interpellée dans une première phase (pénale), une partie de ce travail pour une deuxième phase (civile) est déjà faite, ce qui est une bonne chose pour le citoyen. Le secteur des assurances semble également être demandeur à cet égard.

Certains de ces avantages figurent également dans la proposition de loi DOC 54 1031/001. L'orateur craint toutefois que le nouveau régime d'exception prévu par cette proposition, qui jouit du reste de peu de soutien externe, soit trop complexe et entraîne bien davantage de confusion. Il relève en outre qu'aucun argument convaincant n'est avancé à l'appui de la différence de traitement organisée entre les personnes morales (voir également l'avis du Conseil d'État) et que la création d'une nouvelle immunité — certes plus limitée — n'est pas un signal positif à l'égard du citoyen. La VVSG estime qu'il est primordial que la réforme bénéficie d'une large adhésion (et puisse dès lors être rapidement mise en place). Cette réforme doit par ailleurs pouvoir profiter à tous les justiciables et pas seulement à un groupe restreint de personnes.

La VVSG applaudit les deux initiatives, mais c'est la proposition de loi DOC 54 0816/001 qui a sa préférence. La VVSG est convaincue que les effets de cette modification seront positifs pour l'ensemble des justiciables et pas seulement pour le groupe cible dont elle défend les intérêts. Il est par ailleurs utile de vérifier si l'arsenal des peines doit être adapté, comme l'a proposé un autre orateur de manière subsidiaire.

4. Exposé de Mme Sylvie Smoos, représentante de l'“Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)”

Mme Sylvie Smoos, représentante de l'“Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)”, rappelle l'importance de la problématique de la responsabilité pénale des mandataires locaux, notamment dans les cas d'homicides involontaires ou coups et blessures involontaires. L'oratrice est favorable à la suppression du décumul, même si ce n'est pas applicable actuellement aux pouvoirs publics.

L'UVCW est d'avis que la responsabilité pénale des personnes morales de droit public pourra accélérer le dédommagement de la victime. En effet, actuellement, après un acquittement au pénal, certaines victimes

wordt vrijgesproken, vervolgen sommige slachtoffers de gemeente immers voor de burgerlijke rechtbank, waardoor een schadeloosstelling langer uitblijft. Dankzij dit wetsvoorstel zal de schade dus sneller kunnen worden vergoed. Bovendien valt te hopen dat dit wetsvoorstel ertoe zal leiden dat mandatarissen minder snel zullen worden beschuldigd. In geval van onvrijwillige doodslag en onopzettelijke slagen en verwondingen zou het slachtoffer dus niet langer moeten uitzoeken wie verantwoordelijk is.

Het gaat hier om een ingrijpende aanpassing van het recht, waardoor bepaalde vragen evenwel nog onbeantwoord blijven. *Quid* met het imago van de publiekrechtelijke rechtspersonen, die van een ongenaakbare entiteit plots verworden tot een vennootschap “als een andere”? Dreigen in geval van onvrijwillige doodslag en onopzettelijke slagen en verwondingen niet méér beroepsprocedures voor de strafrechtbank te worden ingesteld, vermits het voor de burger dankzij die strafrechtelijke verantwoordelijkheid makkelijker zal worden in rechte op te treden? Dreigen de verzekeringspremies voor de gemeenten niet te stijgen door de mogelijke toename van het aantal beroepsprocedures? Zullen gemeenten beroep kunnen instellen tegen hun mandatarissen mocht blijken dat een zware fout zou zijn begaan?

Ondanks dat handvol vragen is de raad van bestuur van de *Union des Villes et Communes de Wallonie* van mening dat wetsvoorstel DOC 54 0816/001 moet worden gesteund. Mocht het stelsel er komen, dan dient het na een bepaalde tijd te worden geëvalueerd.

Aangaande wetsvoorstel DOC 54 1031/001 vraagt de UVCW zich in de eerste plaats af waarom de regels inzake verantwoordelijkheid niet op dezelfde manier van toepassing zullen zijn op alle publiekrechtelijke rechtspersonen. Overigens lijkt dit wetsvoorstel in de praktijk moeilijker toe te passen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de mandataris in geval van “fouten die wetens en willens begaan werden of in geval van zware fout of in geval van lichte fout die eerder een gewoonlijk dan toevallig karakter vertoont”. Zoals de Raad van State in zijn advies opmerkt, haalt dit wetsvoorstel burgerrechtelijke en strafrechtelijke begrippen door elkaar.

5. Uiteenzetting van mevrouw Hildegard Schmidt, vertegenwoordiger van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw

Mevrouw Hildegard Schmidt, vertegenwoordiger van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw, juicht de voorliggende wetgevende initiatieven toe. Zij merkt op dat de

poursuivent la commune au civil, ce qui augmente le temps pour obtenir réparation. Cette proposition permettra donc des dédommagements plus rapides. En outre, on peut espérer que cette proposition permette de diminuer les inculpations des mandataires. Dans les cas d'homicides involontaires et coups et blessures involontaires, la victime ne devrait plus essayer de trouver qui est responsable.

S'agissant d'une modification importante de notre droit, certaines questions restent, néanmoins, sans réponse. Quid de l'image des personnes morales de droit public qui passeraient d'une entité intouchable à une société “comme les autres”? Les recours au pénal en cas de coups et blessures involontaires et d'homicide involontaire ne risquent-ils pas d'augmenter, considérant que pour le citoyen cette responsabilité pénale lui permet d'agir plus facilement? Les primes d'assurance ne risquent-elles pas d'être revues à la hausse pour les communes du fait de l'augmentation éventuelle des recours? Les recours de la commune contre l'un de ses mandataires, si une faute importante devait avoir été commise, sont-ils envisageables?

Malgré ces quelques questions, le Conseil d'Administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie est d'avis que la proposition de loi 0816 doit être soutenue. Une évaluation serait souhaitable si ce régime est appliqué.

Concernant la proposition de loi (DOC 54 1031/001), l'UVCW s'interroge dans un premier temps sur la raison pour laquelle l'ensemble des personnes morales de droit public ne se verront pas appliquer les mêmes règles en matière de responsabilité. Par ailleurs, la proposition semble plus compliquée à appliquer dans la pratique avec la responsabilité du mandataire en cas de “fautes commises sciemment et volontairement ou de faute grave ou de faute légère présentant un caractère plutôt habituel qu'occasionnel”. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis, cette proposition mélange ainsi des concepts de droit civil et de droit pénal.

5. Exposé de Mme Hildegard Schmidt, représentante de l'asbl Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Mme Hildegard Schmidt, représentante de l'asbl Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, se réjouit du dépôt de ces initiatives législatives. L'oratrice attire l'attention sur

lokale mandatarissen zich in een moeilijke situatie bevinden. De voorbeelden waarbij het parket naar aanleiding van een ongeval op het grondgebied van een gemeente of stad een dossier opent tegen de burgemeester zijn legio. Omdat het slachtoffer een strafrechtelijke dader nodig heeft, wordt de lokale mandataris, bij gebrek aan strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente, persoonlijk aangesproken. Bij een vrijspraak is het voor het slachtoffer terug naar af en wordt op burgerrechtelijk vlak de zaak overgedaan, doch jegens de gemeente. Proceconomisch is dit zeker niet.

De spreekster wijst erop dat de gemeenten in Nederland niet verantwoordelijk zijn voor de openbare taken in de strikte zin van het woord, maar wel voor de bedrijfshandelingen. In Oostenrijk is de burgemeester strafrechtelijk verantwoordelijk in geval van omkoping of grove nalatigheid. In Duitsland genieten de gemeenten immuniteit, maar voor de schadeloosstelling gelden er heel andere regels. De spreekster noemt het voorbeeld van de dodelijke incidenten tijdens de Love Parade in Dortmund, waar de burgemeester niet strafrechtelijk werd veroordeeld omdat de slachtoffers al op een andere manier schadeloos waren gesteld.

De spreekster geeft de voorkeur aan het wetsvoorstel DOC 54 0816/001 omdat het duidelijk is en strekt tot de opheffing van alle uitzonderingen in dit verband. Een situatie die de burgemeester van Damme heeft meegemaakt, dient vermeden te worden. Het engagement dat lokale mandatarissen wensen aan te gaan, mag niet beknot worden door de vrees van deze strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Zij genieten op dit vlak evenwel geen immuniteit.

6. Uiteenzetting van de heer Geert Vandenwijngaert, vertegenwoordiger van Ethias

De heer Geert Vandenwijngaert, vertegenwoordiger van Ethias, legt uit dat de aansprakelijkheid van de overheid wordt aanvaard m.b.t. de uitvoerende, de rechtsprekende en de wetgevende macht.⁶ In beginsel heeft de benadeelde het recht om publieke rechtspersonen en de fysieke personen die hen vertegenwoordigen volgens de gewone procedure- en bevoegdheidsregelen voor de burgerlijke of strafrechter te brengen.

Met betrekking tot het strafrecht zijn er een aantal uitzonderingen en beperkingen. Zo kunnen een aantal publieke rechtspersonen niet strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld.⁷ Binnen deze groep van publieke

la situation difficile des mandataires locaux. Les cas dans lesquels le parquet ouvre un dossier à l'encontre du bourgmestre à la suite d'un accident survenu sur le territoire d'une commune ou d'une ville sont légion. Étant donné que la victime doit pouvoir désigner un auteur au pénal, c'est contre le mandataire local à titre personnel qu'elle se retourne, à défaut de responsabilité pénale de la commune. En cas d'acquittement, la victime doit tout recommencer à zéro et le dossier est réexaminé au civil, la commune étant cette fois la partie adverse. Il s'agit d'une situation inadmissible en termes d'économie de procédure.

L'oratrice indique qu'aux Pays-Bas, les communes ne sont pas responsables pour les missions publiques au sens strict mais bien pour les actes d'entreprise. Par ailleurs, en Autriche, le bourgmestre est pénalement responsable en cas de corruption ou de grosse négligence. En Allemagne, les communes bénéficient d'immunités, mais le règlement des dommages est soumis à des règles tout à fait différentes. L'oratrice prend l'exemple des accidents mortels à la Love Parade de Dortmund où le bourgmestre n'a pas été condamné au pénal car les victimes étaient dédommagées d'une autre manière.

L'oratrice privilégie la proposition de loi DOC 54 0816/001 parce qu'elle est claire et qu'elle vise à supprimer toutes les exceptions à cet égard. La situation vécue par le bourgmestre de Damme doit être évitée. L'engagement que les mandataires locaux souhaitent prendre ne doit pas être limité par la crainte de cette responsabilité pénale. Ils ne jouissent toutefois d'aucune immunité sur ce plan.

6. Exposé de M. Geert Vandenwijngaert, représentant d'Ethias

M. Geert Vandenwijngaert, représentant d'Ethias, explique que la responsabilité de l'autorité est admise en ce qui concerne le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif.⁶ En principe, la personne lésée a le droit de traduire les personnes morales de droit public et les personnes physiques qui les représentent devant le juge civil ou le juge pénal selon les règles ordinaires de procédure et de compétence.

En ce qui concerne le droit pénal, il existe un certain nombre d'exceptions et de restrictions. C'est ainsi qu'un certain nombre de personnes morales de droit public ne peuvent être tenues responsables pénalement.⁷

⁶ Vansweevelt, Th. en Weyts, B., Actuele ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht en verzekeringsrecht ICAV I, Antwerpen — Cambrigde, Intersentia, 2015, pp.16-18.

⁷ Artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek.

⁶ Vansweevelt, Th. et Weyts, B., Actuele ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht en verzekeringsrecht ICAV I, Anvers — Cambrigde, Intersentia, 2015, pp.16-18.

⁷ Article 5, alinéa 4, du Code pénal.

rechtspersonen die genieten van een strafrechtelijke immuniteit gelden bijzondere vervolgingsregels voor de mandatarissen van de volgende rechtspersonen: de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De mandatarissen van andere strafrechtelijk immune rechtspersonen, met name: de provincies, de Brusselse Agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen (districten), de OCMW's, de hulpverleningszones en de prezones, genieten geen enkele bescherming. Van deze laatste groep van publieke rechtspersonen kunnen de mandatarissen en de ambtenaren, en enkel zij, strafrechtelijk worden vervolgd.⁸

Deze veralgemeende toepassing van het aansprakelijkheidsrecht op de overheid en haar vertegenwoordigers en de algemene stijging van het aantal aansprakelijkheidsvorderingen in onze samenleving (ook onder meer ten aanzien van beoefenaars van vrije beroepen als medici en advocaten) vormen de juridische context van de voorstellen tot aanpassing van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bepaalde publieke rechtspersonen en hun mandatarissen.

De hiervoor geschetste evolutie roept vragen op, niet alleen bij de mandatarissen die bovenop de juridische aspecten ook de mediaaandacht moeten ondergaan, maar ook in de rechtsleer en rechtspraak worden de gevolgen van deze tendens kritisch becommentarieerd. Ook de schadelijder heeft weinig redenen tot tevredenheid. In een strafprocedure kan hij enkel de lokale mandatarissen betrekken. Niet alle inbreuken begaan door de lokale besturen kunnen echter worden aangerekend aan een of meerdere mandatarissen. Er is geen automatische toerekening van de fouten van bestuur aan de mandatarissen. Het strafrecht vereist immers een persoonlijke verantwoordelijkheid. Na de strafprocedure zal de schadelijder dan ook dikwijls gedwongen zijn om een nieuwe burgerlijke procedure op te starten. Uiteindelijk kunnen jaren verstrijken vooraleer de schadelijder een schadevergoeding bekomt. Proceseconomisch is dit allemaal geen goede zaak.

⁸ In haar advies verwijst de Raad van State naar de bijzondere procedures voor de vervolging van de mandatarissen van de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse en Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Voor de mandatarissen van de provincies, de Brusselse Agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen (districten), de OCMW's, de hulpverleningszones en de prezones gelden geen bijzondere procedures. Doc.54 1031/002 & 0816/02, p.12-13.

Au sein de ce groupe de personnes morales de droit public qui jouissent d'une immunité pénale, des règles spéciales en matière de poursuites s'appliquent aux mandataires des personnes morales suivantes: l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune. Les mandataires d'autres personnes morales bénéficiant de l'immunité pénale, à savoir les provinces, l'Agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intra-communales (districts), les CPAS, les zones de secours et les prézones, ne bénéficient d'aucune protection. Au sein de ce dernier groupe de personnes morales de droit public, seuls les mandataires et les fonctionnaires peuvent faire l'objet de poursuites pénales.⁸

Cette application généralisée du droit de la responsabilité à l'égard des autorités et de leurs représentants et l'augmentation générale du nombre d'actions en responsabilité dans notre société (également à l'égard de titulaires de professions libérales, entre autres, comme les médecins et les avocats) constituent le contexte juridique des propositions visant à modifier la responsabilité pénale de certaines personnes morales de droit public et de leurs mandataires.

L'évolution exposée précédemment pose question, non seulement pour les mandataires qui, outre les aspects juridiques, doivent également subir l'attention des médias. La doctrine et la jurisprudence critiquent, elles aussi, les conséquences de cette tendance. La personne lésée n'a, elle non plus, guère de raisons de se réjouir. Dans une procédure pénale, elle peut uniquement impliquer les mandataires locaux. Toutes les infractions commises par les administrations locales ne peuvent toutefois pas être imputées à un ou plusieurs mandataires. Il n'y a pas d'imputation automatique des fautes administratives aux mandataires. Le droit pénal requiert en effet une responsabilité personnelle. Au terme de la procédure pénale, la personne lésée sera donc souvent contrainte d'entamer une nouvelle procédure civile. Au final, des années peuvent s'écouler avant que la personne lésée n'obtienne réparation. Sur le plan de l'économie de la procédure, c'est une très mauvaise chose.

⁸ Dans son avis, le Conseil d'État renvoie aux procédures spéciales en matière de poursuites en ce qui concerne les mandataires de l'État fédéral, des Régions, des Communautés, de la Commission communautaire française, de la Commission communautaire flamande et de la Commission communautaire commune. Aucune règle spéciale ne s'applique dans le cas des mandataires des provinces, de l'Agglomération bruxelloise, des communes, des zones pluricommunales, des organes territoriaux intra-communales (districts), des CPAS, des zones de secours et des prézones. DOC 54 1031/002 & 0816/002, p. 12 —13.

De huidige regeling is dus niet goed voor de schadelijders, de lokale mandatarissen en, in algemene zin, voor een goede rechtsbedeling. De opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de lokale besturen zou indirect ook de positie van de lokale mandatarissen verbeteren. De algemene strafrechtelijke verantwoordelijkheid van het lokale bestuur zou immers kunnen worden beoordeeld en niet meer het voorwerp moeten uitmaken van een aparte burgerrechtelijke procedure. Het zal in het belang zijn van de schadelijder om de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van het bestuur in te roepen, en niet de veel beperktere persoonlijke aansprakelijkheid van de lokale mandataris.

Deze aanpassing heeft ook als voordeel dat het strafrecht wint aan coherentie. Alle (private en publieke) rechtspersonen en hun organen zouden op eenzelfde wijze worden behandeld.⁹ Het handhaven van de strafrechtelijke immuniteit voor bepaalde publieke rechtspersonen creëert nieuwe ongelijkheden. Zo zou bij een handhaving van de strafrechtelijke immuniteit van het Vlaamse Gewest de benadeelde van een verkeersongeval op een gewestweg voor de strafrechter in praktijk enkel nog de verantwoordelijkheid van een ambtenaar kunnen inroepen mede rekening houdende met de bijzondere vervolgingsregels met betrekking tot de ministers. Eenzelfde onderscheid tussen verschillende personen optredende voor de overheid (mandatarissen en ambtenaren) zou ontstaan indien de persoonlijke strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de mandataris beperkt zou worden.¹⁰

B.2. Gedachtewisseling

De heer Raf Terwingen (CD&V) voelt zich gesterkt door de betogen van de respectieve sprekers. Vandaag is het moment bij uitstek om dit wetgevend initiatief door te zetten. Gelet op de proceseconomische voordelen van zijn wetsvoorstel meent de spreker begrepen te hebben dat de premies van Ethias zullen dalen.

De heer Geert Vandenwijngaert, vertegenwoordiger van Ethias, merkt op dat het voorbarig is om de hoogte van de premies ter sprake te brengen. Een goed onderhoud van de wegen zal eerder doorslaggevend zijn

⁹ Uitzondering blijven de bijzondere procedures voor de vervolging van bepaalde mandatarissen. (cf. voetnoot 3) Ook een opheffing van de decumulatieregeling van artikel 5, alinea 2 van het Swb, zoals voorgesteld in de wetsvoorstellen, zou aldus toepassing vinden op alle gevallen waarin de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van een rechtspersoon samen met een of meerdere natuurlijke personen die voor hem optraden, zou worden ingeroepen.

¹⁰ Zie punt 7 op pagina 16 van de hiervoor onder voetnoot 3 aangehaalde adviezen van de Raad van State.

La réglementation actuelle n'est donc favorable ni aux personnes lésées, ni aux mandataires locaux, ni, d'une manière générale, à une bonne administration de la justice. La levée de l'immunité pénale des administrations locales améliorerait en outre indirectement la position des mandataires locaux. La responsabilité pénale globale de l'administration locale pourrait en effet être jugée, et elle ne devrait plus faire l'objet d'une procédure civile distincte. Il sera dans l'intérêt de la personne lésée d'invoquer la responsabilité pénale de l'administration, et non la responsabilité personnelle beaucoup plus limitée du mandataire local.

Cette adaptation présente également l'avantage d'accroître la cohérence du droit pénal. Toutes les personnes morales (de droit privé et public) et leurs organes seraient traités de manière identique⁹. Le maintien de l'immunité pénale pour certaines personnes morales de droit public crée de nouvelles inégalités. C'est ainsi qu'en cas de maintien de l'immunité pénale de la Région flamande, la personne lésée à la suite d'un accident de roulage survenu sur une voie régionale ne pourra en principe plus évoquer devant le juge pénal que la responsabilité d'un fonctionnaire, compte tenu notamment des règles spéciales en matière de poursuites vis-à-vis des ministres. Une même distinction entre différentes personnes intervenant pour l'autorité (mandataires et fonctionnaires) apparaîtrait en cas de limitation de la responsabilité pénale personnelle du mandataire.¹⁰

B.2. Échange de vues

M. Raf Terwingen (CD&V) se sent soutenu par les exposés des différents orateurs. C'est aujourd'hui le moment idéal pour faire aboutir l'initiative législative à l'examen. Compte tenu des avantages en termes d'économie de procédure présentés par sa proposition de loi, l'intervenant croit avoir compris que les primes d'Ethias baisseraient.

M. Geert Vandenwijngaert, représentant d'Ethias, fait observer qu'il est prématuré d'évoquer le niveau des primes. C'est plutôt un bon entretien des chaussées qui sera déterminant pour le niveau des primes. Il est

⁹ Font toujours exception, les procédures spéciales en matière de poursuites vis-à-vis de certains mandataires (cf. note de bas de page n° 3). Une abrogation de la règle du décumul de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, telle que le suggèrent les propositions de loi, s'appliquerait ainsi à tous les cas où l'on invoquerait la responsabilité pénale d'une personne morale et d'une ou plusieurs personnes physiques agissant pour elle.

¹⁰ Voir le point 7, p. 16, des avis du Conseil d'État cités sous la note de bas de page n° 3.

voor de hoogte van de premies. Het is echter duidelijk dat deze wetgevende initiatieven zeker niet zullen leiden tot een verhoging van de premies.

De heer Raf Terwingen (CD&V) stipt aan dat met de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de lokale besturen gepoogd wordt om de persoonlijke verantwoordelijkheid van de mandatarissen te verminderen.

Volgens *de heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie*, lijkt men ervan uit te gaan dat, door de immuniteit op te heffen, de benadeelde partij de procedure om schadevergoeding te verkrijgen zal kunnen versnellen, aangezien iedereen op hetzelfde ogenblik voor de rechter zal verschijnen. Dit klopt niet helemaal, want het huidige systeem voorziet al in die mogelijkheid. De immuniteit is nu alleen strafrechtelijk, niet burgerlijk. Thans kan de burgerlijke partij de burgemeester maar ook de gemeente burgerlijk dagvaarden. Een plaatselijke overheid kan op twee manieren verantwoordelijk worden gesteld: op grond van artikel 1384, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, en op grond van artikel 1382. De benadeelde partij hoeft dus maar één proces te voeren. De immuniteit opheffen heeft geen nut.

De heer Raf Terwingen (CD&V) wenst te vernemen of het adagium "le criminel tient le civil en état" hier ook van toepassing is.

Mevrouw Hildegard Schmidt, vertegenwoordiger van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw, legt uit dat de strafrechtelijke procedure het voordeel van de bewijsvoering heeft voor het slachtoffer. In de burgerrechtelijke procedure moet hij immers zelf alle bewijzen aanvoeren.

De heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie, herinnert eraan dat de regel volgens welke de strafrechtelijke procedure voorrang heeft op de burgerrechtelijke procedure van toepassing is wanneer het om twee verschillende rechters gaat. Wanneer het dezelfde rechter betreft, kan deze, nadat hij een strafrechtelijke verantwoordelijkheid heeft vastgesteld, een burgerrechtelijke veroordeling uitspreken jegens wie hij burgerlijk aansprakelijk acht. Het gaat om een en hetzelfde proces.

Mevrouw Kristien Van Vaerenbergh (N-VA) vraagt of de mogelijke interpretatie van het foutbegrip overeenkomstig artikel 18 van de wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten toepassingsproblemen met zich kan meebrengen? Dit werd immers gesuggereerd door de Raad van State. In voorkomend geval, wat kunnen deze toepassingsproblemen zijn?

Indien de in het wetsvoorstel DOC 54 1031/001 vooropgestelde immuniteit wordt uitgebreid tot de andere

toutefois clair que les initiatives législatives à l'examen n'entraîneront pas une hausse des primes.

M. Raf Terwingen (CD&V) souligne qu'en supprimant l'immunité pénale des administrations locales, on tente de réduire la responsabilité personnelle des mandataires.

Selon *M. Jean de Codt, président de la Cour de Cassation*, on semble croire qu'en supprimant l'immunité, on va permettre à la partie lésée d'accélérer le processus conduisant à son indemnisation, car tout le monde pourra se retrouver en même temps devant le juge. Ce n'est pas tout à fait vrai car le système actuel permet déjà cela. L'immunité actuelle n'est que pénale, elle n'est pas civile. La partie civile, actuellement, peut citer le bourgmestre mais aussi la commune au civil. La responsabilité de la collectivité locale peut être engagée de deux manières: sur base de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil, et sur base de l'article 1382. La partie lésée ne doit donc faire qu'un seul procès. Il n'est pas utile de supprimer l'immunité.

M. Raf Terwingen (CD&V) souhaite savoir si l'adage "le criminel tient le civil en état" est également d'application dans le cas présent.

Mme Hildegard Schmidt, représentante de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, explique que pour la victime, la procédure pénale présente l'avantage que la charge de la preuve ne lui incombe pas, tandis que dans la procédure civile, elle doit elle-même apporter toutes les preuves.

M. Jean de Codt, président de la Cour de Cassation, rappelle que la règle selon laquelle le criminel tient le civil en l'état joue quand il s'agit de deux juges différents. Lorsqu'il s'agit du même juge, il lui est loisible, après avoir retenu une responsabilité pénale, de condamner au civil celui qu'il considère être civilement responsable. Il s'agit d'un seul et même procès.

Mme Kristien Van Vaerenbergh (N-VA) demande si l'interprétation que l'on peut faire de la notion de faute à la lumière de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail peut entraîner des problèmes d'application, comme le laissait entendre le Conseil d'État. Le cas échéant, quels pourraient être ces problèmes d'application?

Si l'immunité proposée dans la proposition de loi DOC 54 1031/001 est étendue aux autres représentants

vertegenwoordigers van alle publiekrechtelijke rechtspersonen, in hoeverre zouden er nog fundamentele bezwaren tegen het N-VA-wetsvoorstel zijn?

De heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie, denkt niet dat er praktische moeilijkheden zijn wat de toepassing betreft van het foutbegrip als bepalende factor van het gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg. Daarover bestaat een overvloedige rechtspraak. Wat wel moeilijk is, is het juist inschatten van de respectieve ernst van de fouten wanneer de strafeloosheid of de verschoning ervan afhangt. Als de decumulatieregel wordt afgeschaft en men de klassieke regels van de strafbare deelneming toepast, of van het morele element van het misdrijf, dan zijn de criteria aanwezig om de fout nader te bepalen. In strafzaken kan het verwarrend zijn te denken dat de lichtste fout volstaat om iemand strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen. Dat is echter een andere discussie.

De spreker wijst er overigens op dat het wetsvoorstel de complexiteit opnieuw invoert in het vierde lid. Bovendien wordt die complexiteit opnieuw ingevoerd voor een specifieke categorie van publiekrechtelijke rechtspersonen — de rechtspersonen met verkozen organen maar zonder wetgevende bevoegdheid —, met een hele reeks verschillen qua behandeling. Een dergelijke maatregel zal misschien niet door het Grondwettelijk Hof worden bekrachtigd. Waarom moet men ingewikkeld doen als het ook eenvoudig kan? Het is heel goed te begrijpen dat de plaatselijke mandatarissen zich zorgen maken. De spreker wijst er echter op dat ter zake het traditionele recht functioneert. Vóór 1999 gold er ook geen strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersonen en werden de burgemeesters ook voor de rechtbank gedaagd. De situatie is dus niet veranderd. De gemeenten kunnen nu niet méér worden vervolgd dan vóór 1999. Het is belangrijk dat de wetgever het — achtbaar — belang van de plaatselijke mandatarissen afweegt tegen het algemeen belang.

De heer Michaël Fernandez-Bertier, assistent aan de UCL, herhaalt zijn vrees voor praktische moeilijkheden doordat men opnieuw categorieën van fouten creëert. Dat dreigt opnieuw tot een procedurele rompslomp te leiden, aangezien het niet de procureur des Konings (maar de feitenrechter) toekomt de hoedanigheid van de fout definitief te kwalificeren. De spreker vreest dat het parket de twee protagonisten systematisch zal vervolgen. Hoe zullen de feitenrechters bovendien hun weg terugvinden in dat kluwen van lichte, gebruikelijke, toevallige en andere fouten?

De heer David Vanholsbeeck, vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG), vestigt er de aandacht op dat lokale

de toutes les personnes morales de droit public, dans quelle mesure y aurait-il encore des objections fondamentales par rapport à la proposition de loi de la N-VA?

M. Jean de Codt, président de la Cour de Cassation, ne pense pas qu'il y ait des difficultés pratiques au niveau de l'application de la notion de faute comme élément constitutif du défaut de prévoyance et de précaution. Il y a une jurisprudence abondante en la matière. Ce qui est difficile cependant, c'est de peser la gravité respective des fautes lorsque l'impunité ou l'excuse en dépend. Si on supprime le décumul et qu'on applique les règles classiques de la participation punissable, ou de l'élément moral de l'infraction, les critères existent pour départager la faute. Au pénal, il peut être troublant de penser que la faute la plus légère suffit pour engager la responsabilité pénale. Mais c'est un autre débat.

Par ailleurs, l'orateur rappelle que la complexité est réintroduite à l'alinéa 4 par la proposition. De plus, cette complexité est réintroduite pour une catégorie spécifique de personne morale de droit public — les personnes morales dotées d'organes élus mais sans compétence législative —, avec une kyrielle de différences de traitement. Une telle mesure ne sera peut-être pas validée par la Cour constitutionnelle. Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple? La préoccupation des mandataires politiques locaux est tout à fait compréhensible. Cependant, l'orateur rappelle que le droit classique fonctionne en la matière. Avant 1999, il n'y avait pas non plus de responsabilité pénale des personnes morales et on attaquait aussi les bourgmestres. La situation n'a donc pas changé. Les communes ne peuvent pas plus être poursuivies maintenant qu'avant 1999. Il est important que le législateur pondère l'intérêt — respectable — des mandataires politiques locaux avec l'intérêt général.

M. Michaël Fernandez-Bertier, assistant à l'UCL, rappelle sa crainte de difficultés pratiques du fait qu'on recrée une catégorisation de fautes. Cela risque de mener à de nouvelles lourdeurs procédurales puisqu'il ne revient pas au procureur du Roi (mais au juge du fond) de qualifier définitivement la nature de la faute. L'orateur craint que le parquet en arrive à poursuivre systématiquement les deux protagonistes. En outre, comment les juges du fond vont-ils résoudre cet imbroglio de fautes légères, habituelles, occasionnelles etc.?

M. David Vanholsbeeck, représentant de l'asbl Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), attire l'attention sur le fait que les mandataires locaux

mandatarissen voortdurend het risico lopen verantwoordelijk te worden gesteld voor ongevallen op het grondgebied van hun gemeente of stad. Deze last mag zeker niet onderschat worden en moet ondervangen worden.

Voorts is er ook nog het element van gelijkheid. De spreker wijst in dit verband naar de verschillende behandeling naargelang het gaat over een ongeval op een gemeentelijke weg dan wel een gewestweg. Ook hier dient een oplossing voor worden gezocht.

Hij herhaalt dat van de voorliggende wetsvoorstellen het wetsvoorstel DOC 54 0816/001 het minst aanleiding tot juridische problemen zal geven. In elk geval dient enkele jaren na de inwerkingtreding van de betreffende regelgeving een evaluatie plaats te vinden. De spreker pleit ervoor om in deze problematiek voortgang te maken.

De heer Raf Terwingen (CD&V) is van oordeel dat de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van een gemeente proceseconomisch is. Er is immers geen noodzaak meer om een burgerlijke procedure op te starten.

Mevrouw Hildegard Schmidt, vertegenwoordiger van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw, merkt op dat de heer Terwingen ervan uit gaat dat het slachtoffer er aan denkt om meteen de gemeente of stad in de zaak te betrekken. Zij herinnert er evenwel aan dat een eerste proces wordt gevoerd tegen de persoon die strafrechtelijk kan worden aangesproken, zijnde de burgemeester, de schepenen.

De heer Paul-Olivier Delannois (PS) stipt aan dat sommige burgemeesters van grote steden tevens voorzitter zijn van een hulpverleningszoneraad. Kan de zoneraadsvoorzitter verantwoordelijk worden gesteld als zich een ramp voordoet? Voor de zoneraden ligt dat vaak moeilijk, onder meer om budgettaire redenen. Ingeval een budget niet door bepaalde leden wordt aangenomen, kan de zoneraadsvoorzitter zich dan terugtrekken omdat hij in de minderheid werd gesteld? Kan hij niettemin verantwoordelijk worden gesteld?

De heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie, geeft aan dat men in een dergelijk geval zal nagaan welke foutieve handelingen de schade hebben veroorzaakt. De spreker geeft in dat verband het voorbeeld van een snelheidsremmer die in een gemeente als hindernis wordt geplaatst en waarvan de plaatsing werd afgeraden in een deskundigenrapport waarover het college van burgemeester en schepenen beschikte. De natuurlijke personen die desondanks de plaatsing

risquent constamment d'être tenus pour responsables d'accidents qui surviennent sur le territoire de leur commune ou de leur ville. Il ne faut certainement pas sous-estimer ce fardeau, pour lequel il convient de trouver une solution.

Il y a aussi l'aspect de l'égalité. L'orateur renvoie, à cet égard, à la différence de traitement selon que l'accident s'est produit sur une route communale ou sur une route régionale. Il convient aussi de trouver une solution à ce problème.

Il répète que, parmi les propositions de loi à l'examen, la proposition de loi DOC 54 0816/001 entraînera le moins de problèmes juridiques. En tout cas, une évaluation devra avoir lieu quelques années après l'entrée en vigueur de la réglementation concernée. L'intervenant plaide pour que l'on réalise des avancées en ce qui concerne cette problématique.

M. Raf Terwingen (CD&V) estime que la suppression de l'immunité pénale d'une commune permet de réaliser des économies de procédure. Il n'est en effet plus nécessaire de lancer une procédure civile.

Mme Hildegard Schmidt, représentante de l'asbl Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, fait remarquer que M. Terwingen part du principe que la victime pense à mettre immédiatement en cause la commune ou la ville. Elle rappelle cependant qu'un procès est d'abord mené contre la personne dont la responsabilité pénale peut être engagée, à savoir le bourgmestre, l'échevin.

M. Paul-Olivier Delannois (PS) indique que certains bourgmestres de grandes villes sont parfois aussi présidents d'un conseil de zone de secours. En cas de catastrophe, est-ce le président de zone qui serait mis en cause? Les conseils de zone sont souvent difficiles pour des raisons budgétaires notamment. Si un budget n'est pas adopté à cause de certains membres, est-ce que le président de zone pourrait se rétracter parce qu'il a été mis en minorité? Sa responsabilité serait-elle quand même engagée?

M. Jean de Codt, président de la Cour de Cassation, indique que dans un tel cas, on va rechercher tous les actes fautifs en relation causale avec le dommage. L'orateur prend l'exemple d'un casse-vitesse installé dans une commune qui constitue un obstacle, et dont l'installation est déconseillée par un rapport d'expertise dont disposait le collège des bourgmestres et échevins. Les personnes physiques qui auraient malgré tout voté pour l'installation de ce casse-vitesse pourront être

van die snelheidsremmer hebben goedgekeurd, zouden kunnen worden opgespoord, en ingeval de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon is ingesteld, kan tevens worden nagegaan of de gemeente strafrechtelijk verantwoordelijk is.

Als uit het onderzoek naar in een gemeente gepleegde aanslagen met meerdere doden blijkt dat de lakse houding van de gemeentelijke overheid aan de aanslagen ten grondslag ligt, kan de betrokken gemeente strafrechtelijk worden vervolgd.

Met betrekking tot de vraag over de zoneraad geeft de spreker aan dat, als uit het onderzoek naar een ramp blijkt dat tot ondoordachte besparingen werd beslist ten koste van de inachtneming van de veiligheidsvoorschriften, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de zone overeenkomstig de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen zou kunnen worden nagegaan; als daarentegen blijkt dat de burgemeester als natuurlijke persoon kan aantonen dat hij heeft gepoogd het betrokken budget te doen goedkeuren, maar dat hij daarbij in de minderheid werd gesteld, dan is hij niet strafrechtelijk verantwoordelijk, noch burgerrechtelijk aansprakelijk. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid kan in dat geval worden overgedragen op de personen die hebben geweigerd het budget goed te keuren.

De heer Philippe Goffin (MR) vraagt hoe men zich zou kunnen voorstellen dat de Staat strafrechtelijk wordt veroordeeld. Tot op welk beleidsniveau is zulks aanvaardbaar?

Volgens *de heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie*, is dat moeilijk denkbaar. Mocht dat toch het geval zijn, dan zou op zijn minst toch in een andere straf moeten worden voorzien dan de geldboete door artikel 7bis aan te passen. Hij vindt het onaanvaardbaar dat de Staat verantwoordelijk is. Er is een bijzondere vervolgingsregeling voor parlementsleden, ministers en magistraten, die momenteel functioneert. Waarom in een verstrekkender regeling voorzien? In Europa is daarvan geen enkel ander voorbeeld te vinden. Volstaat de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat niet? De Staat kan al burgerrechtelijk aansprakelijk worden gesteld bij schade ingevolge de niet-tijdige omzetting van een richtlijn. In het klimaat van dreiging met aanslagen en de huidige bezuinigingscontext is het niet redelijk een strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de Staat in te stellen. Zo ze in het leven wordt geroepen, zal er gebruik van worden gemaakt, want iedereen kent de toestand van het gerecht in België.

De heer David Vanholsbeeck, vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG), stelt de vraag wat dan voorgesteld wordt voor

recherchées, et, si la responsabilité pénale de la personne morale est instaurée, la responsabilité pénale de la commune pourra aussi être recherchée.

Si des attentats provoquent plusieurs tués dans une commune et que l'enquête établit un laxisme de la part des autorités communales qui a conduit aux attentats, la commune concernée pourrait être poursuivie sur le plan pénal.

Par rapport à la question concernant le conseil de zone, si une enquête suite à une catastrophe permettait d'établir que des économies inconsidérées par rapport aux obligations de sécurité ont été décidées, la responsabilité pénale de la zone pourrait selon ces propositions être recherchée; par contre, le bourgmestre en tant que personne physique qui peut prouver qu'il a tenté de voter un tel budget mais a été mis en minorité n'est pas responsable ni pénalement ni civilement. La responsabilité pénale pourrait dans un tel cas être reportée sur ceux qui ont refusé ce budget.

M. Philippe Goffin (MR) demande comment on pourrait envisager que l'État subisse une condamnation pénale. Jusqu'à quel niveau de pouvoir cela serait-il acceptable?

M. Jean de Codt, président de la Cour de Cassation, a du mal à l'envisager. Si tel était néanmoins le cas, il faudrait à tout le moins prévoir une peine qui ne soit pas la peine d'amende en adaptant l'article 7bis. Pour lui, il n'est pas acceptable que l'État soit responsable. Il y a un régime de poursuites particulier pour les parlementaires, les ministres et les magistrats, qui fonctionne actuellement. Pourquoi aller plus loin? On n'a pas d'autre exemple en Europe. La responsabilité civile de l'État ne suffit-elle pas? On peut déjà poursuivre la responsabilité civile de l'État en cas de dommage résultant de la non transposition dans les temps d'une directive. Dans le climat de menaces d'attentats et le contexte actuel d'économies, il n'est pas raisonnable de créer une responsabilité pénale de l'État. Si elle est créée, elle sera actionnée car tout le monde connaît la situation et l'état de la justice en Belgique.

M. David Vanholsbeeck, représentant de la Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG), demande ce qui est alors proposé pour les

de lokale mandatarissen? Een volledige immuniteit voor alle niveaus en alle mandatarissen?

De heer Jean de Codt, voorzitter van het Hof van Cassatie, pleit voor de afschaffing van het tweede lid van artikel 5 van het Strafwetboek, alsook voor de toepassing van de klassieke strafrechtelijke waarborgen. Het is volgens de spreker niet onlogisch dat een mandataris in geval van fout verantwoordelijk kan worden gesteld. Dit geldt volgens hem voor alle bestuurlijke niveaus.

De heer Michaël Fernandez-Bertier, assistent aan de UCL, meent dat moeilijk kan worden bepaald welke publiekrechtelijke rechtspersonen moeten worden beschermd en hoever die bescherming moet gaan. De grootste moeilijkheid zal er immers in bestaan een redenering te vinden die de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaat op het stuk van gelijkheid of van verschil in behandeling. De spreker herhaalt zijn voorstel om het voorbeeld te volgen van Frankrijk of van het voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn). Publiekrechtelijke rechtspersonen die deelnemen aan de economische markt, moeten hoe dan ook strafrechtelijk worden geresponsabiliseerd – net zoals privaatrechtelijke rechtspersonen die in dezelfde sector actief zijn. Volgens de spreker moet nog grondig over die aangelegenheid worden nagedacht.

mandataires locaux. Une immunité totale pour tous les niveaux et tous les mandataires?

M. Jean de Codt, président de la Cour de cassation, plaide en faveur de la suppression de l'alinéa 2 de l'article 5 du Code pénal, ainsi qu'en faveur de l'application des garanties pénales classiques. Selon l'orateur, il n'est pas illogique qu'un mandataire puisse être tenu pour responsable en cas de faute. Cela s'applique selon lui à tous les niveaux administratifs.

M. Michaël Fernandez-Bertier, assistant à l'UCL, estime qu'il est difficile de déterminer quelles personnes morales de droit public protéger et jusqu'où. En effet, la plus grande difficulté sera de trouver un raisonnement résistant à la censure de la Cour constitutionnelle en termes d'égalité ou de différence de traitement. L'orateur réitère sa proposition de prendre l'exemple de la France ou de la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (directive PIF). Les personnes morales de droit public qui prennent part au marché économique doivent en tous les cas pouvoir être responsabilisées pénalement – de la même manière qu'une personne morale de droit privé active dans le même secteur. L'orateur est d'avis qu'il faut encore réfléchir en profondeur à la question.