

# La responsabilité pénale des personnes morales de droit public (suite) : oser l'égalité et la simplification

Marc Nihoul – Professeur aux FUNDP Namur (Académie universitaire « Louvain »), directeur du centre projucit<sup>1</sup>, avocat au barreau de Bruxelles

## RÉSUMÉ

Une nouvelle proposition de loi en matière de responsabilité pénale des personnes morales de droit public, rapidement commentée dans les lignes qui suivent, suggère d'abroger purement et simplement l'immunité pénale des principales collectivités publiques du pays de même que la cause d'excuse absolue en cas de concours de fautes commises par la personne morale et la(es) personne(s) physique(s). Elle va clairement dans le bon sens.

Une nouvelle proposition de loi en matière de responsabilité pénale des personnes morales de droit public mérite l'attention<sup>2</sup>. Elle est signée par Michel Doormet (CD&V), Herman De Croo (Open Vld) et Bruno Tuybens (sp.a) auxquels il convient d'ajouter Sabien Lahaye-Battheu<sup>3</sup>. Elle vise à abroger purement et simplement les alinéas 2 et 4 de l'article 5 du Code pénal. La doctrine devrait s'en réjouir, elle qui était très critique sur la formulation, la complexité et la praticabilité du deuxième alinéa relatif au concours éventuel de fautes commises par la personne morale et la(es) personne(s) physique(s), ainsi que sur la discrimination et les effets pervers du qua-

## SAMENVATTING

Een nieuw wetsvoorstel inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt hierna kort becommentarieerd. Het voorstel wil de strafrechtelijke immuniteit van de voornaamste publiekrechtelijke lichamen van ons land opheffen, evenals de schuldsluitingsgrond in geval van samenloop van fouten gepleegd door de rechtspersoon en de natuurlijke perso(n)en. Het voorstel gaat duidelijk in de goede richting.

trième alinéa établissant une immunité pénale pour les principales collectivités publiques du pays<sup>4</sup>.

Sur le second point, la nouvelle proposition va plus loin que les précédentes<sup>5</sup> (aujourd'hui caduques) et ne retient pas la suggestion formulée en doctrine d'une responsabilité pénale sans peine<sup>6</sup>. Elle vise à supprimer l'immunité et donc à étendre, par comparaison avec la situation actuelle, la responsabilité pénale des personnes morales à l'Etat fédéral, aux régions, aux communautés, aux provinces, à l'agglomération bruxelloise, aux communes, aux zones pluri-communales de police, aux organes ter-

<sup>1</sup> Protection juridique du citoyen, centre de recherche fondamentale : [www.projucit.be](http://www.projucit.be).

<sup>2</sup> Proposition de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, *Doc. parl.*, Ch., s. 2011-2012, n° 53-2147/001.

<sup>3</sup> *Ibid.*, n° 53-2147/002.

<sup>4</sup> Récemment encore, voy. N. COLETTE-BASECQZ et M. NIHOUL (dir.), *La responsabilité pénale des personnes morales. Questions choisies*, Limal, Anthémis, 2011 et les références citées sp. pp. 11 et 17-26 (M. NIHOUL), pp. 45-59 (N. COLETTE-BASECQZ) et 141-157 et 162-175 (E. DE FORMANOIR).

<sup>5</sup> « La responsabilité pénale des personnes morales de droit public », avis transmis à la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants, *C.D.P.K.*, 2008, pp. 488 à 491 ; « La responsabilité pénale des personnes morales de droit public (suite) ou 'le cercle des immunités disparues' », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 177-187.

<sup>6</sup> Voy. initialement « L'immunité pénale des collectivités publiques est-elle constitutionnellement correcte ? », *R.D.P.C.*, 2003, pp. 833-836. Pour mémoire, des variantes peuvent être imaginées. Ainsi, la déclaration de culpabilité pourrait exonérer des amendes uniquement, les autres peines actuellement prévues à l'article 7bis du Code pénal assurant déjà une protection des intérêts publics en ce qui concerne

ritoriaux intra-communaux, à la Commission communautaire française, à la Commission communautaire flamande, à la Commission communautaire commune et aux centres publics d'aide sociale.

Si la proposition est retenue, il deviendra ainsi possible, en cas d'infraction pénale, d'assigner toutes les personnes morales de droit public et ne seront plus seulement exposées au risque pénal, en ce qui concerne les collectivités précitées énumérées par l'article 5, alinéa 4, du Code pénal, les personnes physiques (en particulier les mandataires) qui agissent pour le compte de celles-ci. Comme pour les autres personnes morales de droit public aujourd'hui, chacun pourra se voir reprocher une faute éventuelle, selon l'infraction concernée, et l'abrogation de l'alinéa 2<sup>7</sup> aura pour effet de permettre de condamner toutes les personnes poursuivies, ensemble ou séparément, sans que le ministère public ou le juge n'ait plus à se demander qui de la personne morale ou de(s) la personne(s) physique(s) a commis la faute la plus grave.

Comme il est donné de lire dans la proposition publiée ci-après, l'objectif principal de la réforme est (et reste donc) de soulager les mandataires locaux, en particulier les bourgmestres et échevins, de poursuites devenues fréquentes en l'absence de responsabilité pénale des communes en cas de coups et blessures involontaires liés aux infrastructures et espaces publics communaux. Il convient aussi de protéger ceux-ci contre la tentation faite au juge de les condamner, dans ce cadre, du simple fait de leur fonction, afin de permettre à la victime d'être indemnisée<sup>8</sup>. La proposition ne souffle mot en faveur des autres personnes physiques, peut-être moins sollicitées en pratique ou dont on parle moins, songeons au secrétaire communal ou au directeur dans les villes ou grandes communes.

Pour justifier de la réforme, il est tiré argument de la comparaison avec le droit français et hollandais dont les

immunités publiques sont conçues sur un mode plus mineur en termes de personnes visées ou de matières concernées<sup>9</sup>. Le même argument justifiait précédemment une solution différente.

La contradiction est également relevée entre l'immunité pénale et la responsabilité civile alors que les deux questions sont souvent liées devant le juge pénal<sup>10</sup>.

La situation inégale des personnes physiques est encore dénoncée en ce que celles-ci sont privées du bénéfice de la cause d'excuse absolutoire de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal lorsqu'elles agissent pour le compte d'une personne immunisée, en l'absence de comparaison possible, le cas échéant, avec la faute plus grave éventuellement commise par la personne morale de droit public, en cas d'infraction commise involontairement<sup>11</sup>.

A noter enfin que l'abrogation de l'immunité n'est pas accompagnée d'une modification de l'article 50bis du Code pénal aux termes duquel « [n]ul ne peut être tenu civilement responsable du paiement d'une amende à laquelle une autre personne est condamnée, s'il est condamné pour les mêmes faits ». Nous avons opiné, sur ce point, qu'à défaut de préciser la portée de la suppression de l'immunité pénale des collectivités locales à cet égard, une nouvelle loi pourrait être interprétée comme emportant la suppression du mécanisme de responsabilité civile des communes et provinces (notamment), ce qui pourrait avoir pour effet d'alourdir la responsabilité des bourgmestres, échevins et membres du collège provincial<sup>12</sup>. Pour mémoire, la disposition visait à éviter le cumul du paiement de deux amendes dans le chef des personnes morales qui avaient été rendues responsables civilement des amendes prononcées à charge de certaines personnes physiques avant la loi du 4 mai 1999, lorsque la responsabilité pénale des personnes morales n'existait pas, pour les atteindre néanmoins du point de vue financier. Les signataires de la proposition commentée confirment l'intention d'éviter une double condamnation des

---

les personnes morales de droit public. Sur le plan procédural, l'exclusion du procédé de l'action directe lorsque les collectivités politiques sont concernées permettrait l'établissement d'un filtre de nature à calmer les ardeurs intempestives ; ou encore l'exclusivité des poursuites qui pourrait être réservée au procureur général.

<sup>7</sup> Déjà proposée précédemment au terme d'une première évaluation de la loi.

<sup>8</sup> Les mandataires locaux sont protégés par un double mécanisme de responsabilité civile communale à concurrence du montant des amendes encourues et d'assurance obligatoire visant à couvrir la responsabilité civile des bourgmestres et échevins dans l'exercice normal de leurs fonctions de même que leur assistance judiciaire civile et pénale. Voy. l'analyse critique de F.-X. BARCENA, « L'assurance responsabilité et protection juridique des mandataires locaux : un emplâtre sur une jambe de bois ? », *Forum de l'assurance*, 2011, pp. 97-102.

<sup>9</sup> Point 7 des développements de la proposition. Voy. plus généralement S. ADAM, N. COLETTE-BASECQZ et M. NIHOUL (éd.), *La responsabilité pénale des personnes morales en Europe. Corporate Criminal Liability in Europe* (éd. avec ), Bruges, La Chartre, coll. Projucit, 2008, 501 p.

<sup>10</sup> Points 8-9 des développements de la proposition. Une contradiction depuis longtemps dénoncée en doctrine.

<sup>11</sup> Pour une interprétation conciliante, entre-temps, voy. toutefois « Le champ d'application personnel de la loi », in N. COLETTE-BASECQZ et M. NIHOUL (dir.), *La responsabilité pénale des personnes morales. Questions choisies*, Limal, Anthémis, 2011, n° 16, pp. 26-27.

<sup>12</sup> *Ibid.*, n° 15, p. 25, note 49.

collectivités concernées et signalent au passage que le principe *non bis in idem* devrait suffire à éviter une double pénalité en cas d'infraction punissable d'une sanction pénale et d'une sanction administrative<sup>13</sup>. Il nous semble toutefois que l'article précité a pour effet d'éviter une double charge et point à proprement parler une double pénalité, la responsabilité civile ne pouvant être assimilée, du point de vue juridique, à une sanction pénale. Dans le cas contraire, l'article 50*bis* eût été inutile.

En conclusion, il convient de se réjouir et de soutenir la proposition commentée. Elle présente un double mérite : celui de l'égalité et de la simplification<sup>14</sup>. Espérons qu'elle soit votée sans retard ni encombre. Il sera encore temps, ultérieurement, de s'attaquer à une réfection plus générale de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales en Belgique, en particulier sur une série d'autres points déjà relevés en doctrine<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Point 15 des développements de la proposition.

<sup>14</sup> Du texte et de la mise en œuvre de celui-ci, principalement.

<sup>15</sup> Voy. pour une synthèse récente E. DE FORMANOIR, « Vers une réforme de la responsabilité pénale des personnes morales ? », in N. COLETTE-BASECQZ et M. NIHOUL (dir.), *o. c.*, 2011, pp. 141-185.