Numéro du rôle : 7099
Arrêt n° 69/2020 du 14 mai 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article 3 de la loi du 11 juillet 2018 « modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales », introduit par le Parti libertarien et Baudoin Collard.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 janvier 2019 et parvenue au greffe le 23 janvier 2019, un recours en annulation de l'article 3 de la loi du 11 juillet 2018 « modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales » (publiée au *Moniteur belge* du 20 juillet 2018, deuxième édition) a été introduit par le Parti libertarien et Baudoin Collard, assistés et représentés par Me R. Fonteyn, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré, Me E. de Lophem et Me C. Nennen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 4 mars 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 mars 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 mars 2020.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du recours

A.1.1. Le « Parti libertarien », première partie requérante, expose qu'il est une association politique belge qui œuvre à la diffusion des idéaux libertariens et à la réalisation d'une société de pleine liberté fondée sur le respect des droits naturels, inaliénables et sacrés des individus. Il fait valoir que son programme consiste à œuvrer pour la réduction de la taille de l'administration publique et pour la suppression des privilèges des fonctionnaires.

A.1.2. Baudoin Collard, seconde partie requérante, est ingénieur en sécurité informatique. Il invoque qu'il peut, à tout moment, être victime d'une infraction pénale commise par une personne morale de droit public visée à l'article 3, 2°, de la loi du 11 juillet 2018 « modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales » et qu'il a droit, le cas échéant, à ce que cette infraction potentielle soit punie de manière effective.

A.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours. Il constate d'abord que le « Parti libertarien » est une association de fait qui n'a en principe pas la capacité requise pour agir devant la Cour et qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une matière dans laquelle l'intervention d'une telle association est légalement reconnue (voir l'arrêt de la Cour n° 72/2016 du 25 mai 2016). Il fait valoir ensuite que le « Parti libertarien » ne démontre pas en quoi la disposition attaquée l'affecterait directement, personnellement et défavorablement.

A.2.2. En ce qui concerne Baudoin Collard, le Conseil des ministres estime que celui-ci ne peut être considéré que comme un simple sujet potentiel de la loi pénale, ce qui ne suffit pas à démontrer un intérêt à agir. Il constate que l'intérêt déduit de la possibilité d'être à tout moment victime d'une infraction pénale est hautement hypothétique et très impersonnel, et qu'il ne se distingue pas de celui qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière.

A.3. Les parties requérantes contestent l'argument du Conseil des ministres et renvoient aux arrêts de la Cour n°s 86/2002 du 8 mai 2002, 157/2004 du 6 octobre 2004 et 145/2012 du 6 décembre 2012 pour soutenir que toute personne physique a un intérêt à attaquer une loi touchant à des libertés et droits fondamentaux. Elles soutiennent que tel est le cas, en l'espèce, en ce que la seconde partie requérante risque de ne pouvoir recevoir la réparation qu'elle estime effective et justifiée.

A.4. À cet argument, le Conseil des ministres répond que les arrêts de la Cour cités à l'appui de l'intérêt de la seconde partie requérante sont dénués de pertinence en l'espèce, en ce qu'ils ont trait à des contextes différents. En l'espèce, le recours ne tend pas à la garantie du droit individuel et fondamental à un procès équitable, mais à l'aggravation de la peine qui serait infligée à un hypothétique auteur d'une infraction dont la partie requérante serait la victime.

Quant au fond

A.5.1. Les parties requérantes relèvent qu'il existe une différence de traitement entre les personnes morales de droit public visées à l'article 7bis, alinéa 3, du Code pénal, tel qu'il a été modifié par la loi attaquée - à savoir 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 intracommunales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale (les personnes morales de droit public dites « politiques ») - et les autres personnes morales de droit public, alors que ces catégories de personnes sont désormais toutes deux pénalement responsables, sans exception.

A.5.2. Les personnes morales de droit public de la première catégorie ne peuvent être condamnées qu'à une simple déclaration de culpabilité, à l'exclusion de toute autre peine, tandis que celles de la seconde peuvent se voir infliger une peine d'amende.

A.5.3. Corrélativement, les peines autres que l'amende prévues à l'article 7bis, alinéas 1er et 2, du Code pénal ne sont pas applicables aux personnes morales de droit public dites « politiques ». Il s'agit de la confiscation spéciale, de la dissolution, de l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social et de la fermeture d'établissement.

Les personnes morales de droit public dites « politiques » ne peuvent pas non plus se voir infliger comme peine la « publication ou la diffusion de la décision ». Les parties requérantes estiment que cette différence de traitement est injustifiée. En effet, elles ne voient pas en quoi ces entités publiques pourraient être exonérées d'une telle obligation de transparence, alors que celle-ci devrait même leur être appliquée avec plus de diligence encore.

A.6.1. Les parties requérantes, s'appuyant en grande partie sur l'avis du Conseil d'État du 22 septembre 2015 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0816/002), soulignent que la différence de traitement relevée n'est ni objective, ni raisonnable, ni proportionnée.

A.6.2. Les parties requérantes font valoir que l'amende a une fonction symbolique et dissuasive que la simple déclaration de culpabilité n'a pas. Or, aucun motif ne justifie raisonnablement que cette fonction, qui tient à la nature du droit pénal, ne s'applique pas à la responsabilité pénale des personnes morales de droit public dites « politiques ».

A.7. Quant à la proportionnalité et au but poursuivi par le législateur, les parties requérantes contestent les arguments, développés dans les travaux préparatoires, qui consistent à justifier l'absence de peine autre que la simple déclaration de culpabilité par le fait que l'entité publique sanctionnée devrait se payer une amende à elle-même et par le risque d'incidence sévère sur son budget, au détriment du citoyen.

D'une part, se payer une amende à soi-même est une hypothèse d'école qui ne concerne qu'une partie seulement des personnes morales de droit public dites « politiques ».

D'autre part, les conséquences budgétaires ne pourraient être sérieuses, puisque ces moyens ne sortiraient pas du giron de la puissance publique et qu'il existe, en tout état de cause, des mécanismes budgétaires appropriés qui permettent d'apurer la peine d'amende et ses effets potentiellement délétères.

A.8. Le Conseil des ministres relève tout d'abord que l'avis du Conseil d'État, longuement invoqué par les parties requérantes, ne porte nullement sur la proposition de modification de l'article 7*bis* du Code pénal par le biais d'un amendement subséquent, de sorte que celles-ci ne peuvent utilement s'en prévaloir.

A.9. Le Conseil des ministres souligne ensuite que la distinction entre les deux catégories de personnes morales de droit public quant à la peine n'est pas aussi large que les parties requérantes le prétendent. Premièrement, les personnes morales de droit public autres que « politiques » ne peuvent en effet pas être condamnées à une peine de confiscation, puisqu'en vertu de l'article 1412*bis* du Code judiciaire, aucun de leurs biens n'est saisissable. Deuxièmement, elles ne peuvent, en raison de leur nature, être dissoutes. Troisièmement, l'interdiction d'exercer une activité et la fermeture d'établissement ne leur sont pas davantage applicables, dès lors que toutes ces personnes morales de droit public exercent une mission de service public. Par conséquent, en ce qui concerne ces trois peines, le Conseil des ministres conclut qu'il n'existe aucune différence de traitement entre les personnes morales de droit public dites « politiques » et les autres. La différence de traitement doit dès lors être restreinte à l'application de l'amende ainsi qu'à la diffusion et à la publication de la décision.

A.10. Les personnes morales de droit public dites « politiques » qui sont reconnues responsables pénalement ne peuvent, aux termes de l'article 7*bis* du Code pénal, être condamnées qu'à une simple déclaration de culpabilité, tandis que les autres personnes morales de droit public peuvent être condamnées à d'autres peines, au premier rang desquelles l'amende. Selon le Conseil des ministres, cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait que les personnes morales visées disposent d'un organe directement élu selon des règles démocratiques, qu'elles exercent exclusivement des missions d'intérêt général et que leur personnel est composé principalement de fonctionnaires et de personnes démocratiquement élues.

A.11.1. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement créée poursuit un but légitime. Aux termes des travaux préparatoires, il apparaît que le choix de ne soumettre les personnes morales de droit public dites « politiques » qu'à une simple déclaration de culpabilité est justifié par le souci de prévenir des conséquences budgétaires sérieuses. Ce souci n'est pas neuf, puisque l'article 7*bis* du Code pénal tenait déjà compte des cas dans lesquels un service public pourrait pâtir d'une sanction qui lui serait infligée. De plus, la simple déclaration de culpabilité est une peine déjà connue en droit pénal, contenue dans l'article 21*ter* du titre préliminaire du Code de procédure pénale, en matière de dépassement du délai raisonnable, et fait partie des solutions qui avaient été préconisées par une partie de la doctrine en cas de suppression de l'immunité pénale des personnes morales de droit public dites « politiques ».

A.11.2. Le Conseil des ministres conteste l'argument des parties requérantes selon lequel il existerait des mécanismes budgétaires appropriés permettant d'apurer une peine d'amende et ses effets. Dans la mesure où le budget est un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la personne morale de droit public, ces prévisions seraient nécessairement mises à mal en cas d'infliction d'une amende qui n'aurait pas pu être prévue.

A.12. Le Conseil des ministres rappelle que, dans les travaux préparatoires, la simple déclaration de culpabilité est envisagée comme une véritable peine, qui entraîne l'obligation, pour la personne morale de droit public condamnée, de payer les frais de justice. Par ailleurs, cette peine spécifique n'est pas étendue aux éventuels coauteurs ou complices de l'infraction, qui, eux, demeurent soumis aux peines pénales ordinaires. La différence de traitement créée est dès lors proportionnée au but poursuivi.

A.13. En ce qui concerne la publication ou la diffusion de la décision, le Conseil des ministres relève que la philosophie de cette peine accessoire s'oppose à son application aux personnes morales de droit public dites « politiques » puisqu'elle exposerait ces personnes morales au mépris des citoyens, lesquels doivent conserver une confiance certaine dans leurs organes politiques. Par ailleurs, l'application de cette peine accessoire aurait pour conséquence d'en faire supporter les frais par l'État lui-même, ce que le législateur a expressément voulu éviter.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 3 de la loi du 11 juillet 2018 « modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales » (ci-après : la loi du 11 juillet 2018). La disposition attaquée s'insère dans le cadre plus large de la réforme de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public, qui abroge l'immunité pénale dont bénéficiaient certaines de ces personnes morales.

La disposition attaquée a trait aux sanctions pénales dont est assortie la nouvelle responsabilité des personnes morales de droit public. Elle dispose :

« À l'article *7bis* du [Code pénal], inséré par la loi du 4 mai 1999, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 1er, la phrase introductive est remplacée comme suit :

‘ Les peines applicables aux infractions commises par des personnes morales, à l'exception des personnes morales de droit public visées à l'alinéa 3, sont : ’;

2° l'article est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ En ce qui concerne 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 intracommunaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée, à l'exclusion de toute autre peine ’ ».

L'article *7bis* du Code pénal, tel qu'il est modifié, dispose désormais :

« Les peines applicables aux infractions commises par des personnes morales, à l'exception des personnes morales de droit public visées à l'alinéa 3, sont :

en matière criminelle, correctionnelle et de police :

1° l'amende;

2° la confiscation spéciale; 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;

en matière criminelle et correctionnelle :

1° la dissolution; celle-ci ne peut être prononcée à l'égard des personnes morales de droit public;

2° l'interdiction d'exercer une activité relevant de l'objet social, à l'exception des activités qui relèvent d'une mission de service public;

3° la fermeture d'un ou plusieurs établissements, à l'exception d'établissements où sont exercées des activités qui relèvent d'une mission de service public;

4° la publication ou la diffusion de la décision.

En ce qui concerne l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'Agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée, à l'exclusion de toute autre peine ».

B.1.2. L'amendement qui est à l'origine de la disposition attaquée est justifié comme suit, dans les travaux préparatoires :

« Cet amendement entend répondre aux remarques formulées durant les auditions relatives aux propositions de loi DOC 54 816/001 et DOC 54 1031/001.

Au cours de ces auditions, la solution de la simple abrogation de l'alinéa 4 de l'article 5 du Code pénal a reçu le soutien nécessaire. Le Conseil d'Etat s'était également déjà déclaré favorable à cet égard dans son avis du 22 septembre 2015. Divers orateurs ont cependant attiré l'attention à juste titre sur un certain nombre de risques.

Le principal objectif des propositions de loi était de donner aux mandataires locaux une plus grande garantie que dans les cas où ils n'auraient en fait commis eux-mêmes aucune infraction pénale, ce soit la commune et non eux qui fasse l'objet de poursuites. Cependant, la simple levée de l'immunité et la condamnation de la commune qui s'en suit peuvent avoir des conséquences budgétaires sérieuses pour les autorités locales. Ainsi, il existe un risque d'instrumentalisation du droit pénal, qui servirait d'arme en cas de querelles d'inspiration essentiellement politique.

C'est pourquoi il est opté pour une modulation des sanctions outre l'abrogation de l'actuel article 5, alinéa 4, du Code pénal relatif à l'immunité pénale des personnes morales de droit public ' politiques '.

Les sanctions à l'égard de personnes morales visées à l'article 7bis du Code pénal tiennent déjà compte des cas dans lesquels un service public donné pourrait pâtir d'une sanction infligée à une personne morale de droit public. Ainsi, des limitations sont notamment fixées pour les cas de confiscation spéciale visée à l'article 42, 1°, du Code pénal, la dissolution, l'interdiction d'exercer certaines fonctions et l'exclusion d'un établissement. Ces exceptions offrent déjà une certaine protection aux personnes morales de droit public qui pouvaient bénéficier jusqu'ici de l'immunité.

Des questions demeurent néanmoins en ce qui concerne l'imposition d'une amende. La levée de l'immunité peut en effet conduire à des situations où l'État devrait se payer une amende à lui-même, ce qui semble illogique. Comme déjà évoqué, il existe également un risque considérable de conséquences budgétaires sérieuses pour les autorités locales si elles sont condamnées à payer une amende. Ces conséquences seraient évitées si l'on excluait simplement l'amende dans le cas de ces personnes morales de droit public bien définies qui jouissaient auparavant de l'immunité.

Au lieu de cela, il est opté pour une peine sous la forme d'une ' simple déclaration de culpabilité ' pour les personnes morales de droit public ' politiques '. Ainsi, ces personnes morales de droit public sont mises sur un pied d'égalité avec d'autres personnes morales et personnes physiques pour ce qui concerne la responsabilité qui peut leur être imputée sur le plan pénal, sans que cela ne doive nécessairement aboutir à une diminution des moyens publics. Dans cette mesure, cette modification législative est un symbole important. Cela permet également toujours à la victime d'obtenir plus facilement une réparation civile pour les préjudices subis. Cette piste a également été appuyée lors des auditions, notamment dans l'exposé du premier président de la Cour de cassation.

Étant donné qu'à l'époque de l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales, le Conseil d'État n'avait émis aucune objection fondamentale à l'introduction de l'immunité pénale pour les personnes morales de droit public énumérées à l'article 5, alinéa 4, du Code pénal et que l'immunité pénale précitée a également passé sans encombre le contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle, il n'y a aucun inconvénient fondamental à l'adaptation proposée par le présent amendement de l'arsenal répressif de l'article 7bis du Code pénal à l'égard des personnes morales de droit public dont l'immunité pénale est levée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-0816/003, pp. 19-21).

B.2.1. La première partie requérante est le « Parti libertarien ». Le Conseil des ministres considère que cette partie ne dispose pas de la capacité à agir en annulation devant la Cour, dès lors qu'il s'agit d'une association de fait, ce qui n'est pas contesté.

B.2.2. Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. Les partis politiques qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours devant la Cour.

Il n'en va autrement que lorsqu'ils agissent dans des matières pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement reconnue, certains aspects de celle-ci sont en cause.

B.2.3. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le recours est irrecevable, en ce qu'il est introduit par le « Parti libertarien ».

B.3.1. À l'appui de son intérêt, la seconde partie requérante fait valoir que, comme tout citoyen, elle peut être victime d'une infraction commise par l'une des personnes morales visées à l'article 7bis, alinéa 3, du Code pénal. En ce que la disposition attaquée aurait pour conséquence d'offrir moins de garanties aux victimes d'une infraction commise par une personne morale de droit public visée à l'article 7bis, alinéa 3, du Code pénal qu'aux victimes d'une infraction commise par une autre personne morale de droit public, la seconde partie requérante justifierait d'un intérêt à agir.

B.3.2. L'intérêt invoqué par la seconde partie requérante ne se distingue pas de celui qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière. La seconde partie requérante n'est actuellement pas partie à une procédure pénale qui impliquerait une personne morale de droit public, de sorte que la situation alléguée est purement hypothétique. La qualité de victime potentielle ne suffit pas, en l'espèce, pour justifier de l'intérêt requis. Il ressort par ailleurs de l'exposé des moyens que la disposition attaquée concerne la peine et non les dommages et intérêts en réparation du préjudice causé par l'infraction pénale, qui peuvent être alloués à la victime sur le plan civil. Or, la victime ne dispose pas, en règle, d'un intérêt direct à ce que l'auteur d'une infraction soit condamné à une peine plutôt qu'à une autre, ni à réclamer une plus grande sévérité quant à la peine applicable.

B.3.3. La seconde partie requérante ne démontre pas en quoi elle serait affectée directement et défavorablement dans sa situation par l'article 3 de la loi du 11 juillet 2018. Admettre l'intérêt invoqué par la seconde partie requérante reviendrait dès lors à admettre l'action populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu.

B.4. Le recours est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût