



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 48/2024
van 25 april 2024
Rolnummer : 7987**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 5 en 7bis, laatste lid, van het Strafwetboek, gesteld door de correctionele rechtbank Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 20 januari 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 april 2023, heeft de correctionele rechtbank Luxemburg, afdeling Marche-en-Famenne, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 5 van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, in die zin geïnterpreteerd dat het enkel de erin opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen van het begrip ‘ strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersonen ’ uitsluit, in tegenstelling tot de andere publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de aan de regels van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie onderworpen zuivere intercommunales, waarvan de beslissingsorganen volledig zijn samengesteld uit bij algemeen kiesrecht gekozen natuurlijke personen, zonder dat dit verschil objectief en redelijk kan worden verantwoord, de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ?

In geval van ontkennend antwoord :

Schendt artikel 7bis, derde lid [lees : tweede lid], van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018 tot wijziging van het Strafwetboek en de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft, de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre zuivere intercommunales niet uitdrukkelijk vermeld worden op de lijst van publiekrechtelijke rechtspersonen ten aanzien waarvan enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken, met uitsluiting van elke andere straf ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Pajtim Taga, Miranda Taga, Xhiliberta Taga en Enea Taga, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Frédéric Van de Gejuchte, advocaat bij de balie te Brussel;
- de cv « Idelux Eau », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Jean-François De Bock, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Sébastien Depré, Mr. Evrard de Lophem en Mr. Estelle Volcansek, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de cv « Idelux Eau »;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 28 februari 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Pajtim Taga werkt als technicus voor een intercommunale die is belast met afvalverwerking. Terwijl hij op 5 september 2016 herstellingswerken uitvoert aan een afvalpers, komt die plotseling in beweging en verbrijzelt ze zijn onderarmen. De feiten worden voor de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling

Marche-en-Famenne, gebracht. De voormelde intercommunale, die in de hoedanigheid van beklaagde wordt vervolgd, voert in hoofdzaak de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen aan.

De correctionele rechtbank Luxemburg merkt op dat artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek op het ogenblik van de feiten een strafrechtelijke immuniteit invoerde ten voordele van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen. Die immuniteit werd opgeheven bij de wet van 11 juli 2018 « tot wijziging van het Strafwetboek en de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft » (hierna : de wet van 11 juli 2018). De rechtbank is van oordeel dat, met toepassing van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet, de rechtspersonen bedoeld in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, vóór de wijziging ervan bij de wet van 11 juli 2018, een immuniteit moeten blijven genieten voor de feiten die werden gepleegd vóór de inwerkingtreding van die wet.

Niettemin wijst de rechtbank erop dat het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek geen betrekking had op de vervolgte intercommunale, zodat laatstgenoemde zich niet kan beroepen op de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen voor de feiten die aan de oorsprong liggen van het geschil. Zij heeft evenwel vragen bij de grondwettigheid van een dergelijk verschil in behandeling tussen de publiekrechtelijke rechtspersonen, in het bijzonder in zoverre de vennoten van die intercommunale enkel publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, namelijk verscheidene gemeenten en de provincie Luxemburg, en de intercommunale een bevoegdheid uitoefent die vanouds aan de gemeenten en de provincies wordt toegekend. Bovendien vraagt de rechtbank zich af of artikel 7bis, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals het werd gewijzigd bij de wet van 11 juli 2018, grondwettig is. Die bepaling stelt dat ten aanzien van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken, met uitsluiting van elke andere straf, met dien verstande dat de intercommunales evenmin die regeling genieten. Bijgevolg houdt het verwijzende rechtscollege de uitspraak aan en stelt het aan het Hof de hiervoor weergegeven vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Inleidend preciseert de cv « Idelux Eau » dat de intercommunales kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën, namelijk, enerzijds, de zuivere intercommunales, die uitsluitend uit publiekrechtelijke rechtspersonen zijn samengesteld en, anderzijds, de gemengde intercommunales, die uit publiekrechtelijke rechtspersonen en uit private partners bestaan. Zij voegt eraan toe dat de rechtsregeling van de intercommunales geregionaliseerd is. In het Waalse Gewest moet worden verwezen naar de artikelen L1511-1 tot L1523-27 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD). Zij merkt op dat, krachtens de artikelen L1523-11, L1523-15 en L1523-17 van het WPDD, de organen van de Waalse zuivere intercommunales uitsluitend zijn samengesteld uit op provinciaal of gemeentelijk niveau verkozen mandatarissen. De cv « Idelux Eau » verduidelijkt dat zij een zuivere intercommunale is die is samengesteld uit gemeenten van de provincie Luxemburg, gemeenten van de provincie Luik en de provincie Luxemburg zelf, zodat haar organen uitsluitend bestaan uit plaatselijke mandatarissen. Ze is met name ermee belast de openbare dienstverlening voor afvalverwerking te verzorgen, zodat zij bijdraagt aan de essentiële aan de gemeenten toegekende opdracht om de openbare orde te handhaven, te dezen door de openbare reinheid te waarborgen.

A.1.2. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, stelt de cv « Idelux Eau » overigens dat moet worden onderzocht of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarin het wettigheidsbeginsel in strafzaken en, meer in het bijzonder, het beginsel van de niet-retroactiviteit zijn verankerd. Het is precies krachtens dat laatste beginsel dat de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen strafrechtelijke immuniteit kunnen blijven genieten voor de feiten die vóór de inwerkingtreding van de wet van 11 juli 2018 werden gepleegd, zodat het Hof voor zijn antwoorden op de prejudiciële vragen rekening moet houden met de voormelde referentie bepalingen.

A.2.1. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag voert de cv « Idelux Eau » allereerst aan dat de beoogde categorieën van personen, namelijk de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen en de Waalse zuivere intercommunales, vergelijkbaar zijn. In beide gevallen

gaat het immers om publiekrechtelijke rechtspersonen die opdrachten van algemeen belang uitvoeren en die uitsluitend zijn samengesteld uit rechtstreeks door de burgers verkozen mandatarissen. Dienaangaande merkt de cv « Idelux Eau » op dat die categorieën van personen de toepassing genieten van dezelfde regels die afwijken van het gemeen recht, met name wat betreft de vermindering van de notariële erelonen.

A.2.2. De cv « Idelux Eau » voert aan dat het in de eerste prejudiciële vraag bedoelde verschil in behandeling niet op objectieve en redelijke wijze is verantwoord. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 1999 « tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen » (hierna : de wet van 4 mei 1999) blijkt immers dat de verantwoording voor de krachtens het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek toegekende strafrechtelijke immunitet was gelegen in de aanwezigheid van een democratisch verkozen orgaan binnen de betrokken rechtspersonen. Het doel bestond dus erin te vermijden dat via strafrechtelijke weg politiek strijd zou worden gevoerd. Bij zijn arrest nr. 31/2007 van 21 februari 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.031) heeft het Hof bovendien verduidelijkt dat de meergemeentezones, waarvan de samenstelling van de organen niet rechtstreeks wordt bepaald aan de hand van verkiezingen, de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde immunitet kunnen genieten, doordat zij gelijkaardige bevoegdheden als de gemeentelijke organen uitoefenen en de lokale verkiezingen een indirecte invloed hebben op de samenstelling van de voormelde organen.

A.2.3. Dat Waalse zuivere intercommunales worden uitgesloten van de regeling waarin het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek voorziet, is volgens de cv « Idelux Eau » geenszins verantwoord ten aanzien van het doel dat met de wet van 4 mei 1999 wordt nagestreefd, aangezien die intercommunales zich in een situatie bevinden die volkomen identiek is aan die van andere publiekrechtelijke rechtspersonen die een strafrechtelijke immunitet genoten, zoals de meergemeentezones, met name wat betreft de samenstelling van hun organen en hun opdrachten van gemeentelijk belang. Dienaangaande preciseert de cv « Idelux Eau » dat het enkel verantwoord is een intercommunale op te richten om het beheer te verbeteren en bepaalde kosten te beperken in de domeinen waarvoor de gemeenten en de provincies bevoegd zijn, zodat de betrokken activiteiten bij ontstentenis van een dergelijke structuur rechtstreeks zouden worden uitgeoefend door de verschillende leden van de intercommunale, namelijk de gemeenten en de provincies zelf, die in dat kader de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde immunitet genieten voor de feiten die werden gepleegd vóór de inwerkingtreding van de wet van 11 juli 2018.

A.2.4. Volgens de cv « Idelux Eau » maakt de Ministerraad een verkeerde lezing van de rechtspraak van het Hof door te stellen dat het verschil tussen de zuivere intercommunales en de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen verantwoord is door het feit dat de laatstgenoemde over democratisch verkozen organen beschikken. Bij zijn voormelde arrest nr. 31/2007 heeft het Hof immers geoordeeld dat het feit dat de samenstelling van een vergadering indirect wordt bepaald aan de hand van verkiezingen, precies voldoet aan de voorwaarde volgens welke er sprake moet zijn van een democratisch verkozen orgaan. Bovendien genieten de meergemeentezones de voormelde strafrechtelijke immunitet, terwijl de samenstelling van de organen ervan ook indirect wordt bepaald aan de hand van verkiezingen en zij dezelfde bevoegdheden uitoefenen als de gemeenten in de eengemeentezones. De zuivere intercommunales beantwoorden echter eveneens aan die twee voorwaarden. Het risico dat de strafrechtelijke weg wordt geïnstrumentaliseerd voor politieke doeleinden bestaat bijgevolg eveneens voor intercommunales.

De cv « Idelux Eau » voegt eraan toe dat de redenering van de burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege volgens welke de zuivere intercommunales geen essentiële politieke opdracht uitvoeren in de representatieve democratie, hetgeen zou verantwoorden dat zij worden uitgesloten van het voordeel van de strafrechtelijke immunitet, niet staande kan worden gehouden. Te dezen is het pertinente criterium immers of er al dan niet democratisch verkozen organen aanwezig zijn. De eventuele omstandigheid dat een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie wordt uitgevoerd, wordt slechts ten overvloede in aanmerking genomen. Bovendien voeren de zuivere intercommunales geen andere opdrachten uit dan die welke worden uitgevoerd door de publiekrechtelijke rechtspersonen die met een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie zijn belast. Tot slot kan de opdracht inzake afvalbeheer volgens de cv « Idelux Eau » worden beschouwd als een dergelijke essentiële politieke opdracht op lokaal niveau, die bijdraagt tot de handhaving van de openbare orde en absoluut noodzakelijk is voor het gemeenschapsleven. Bovendien wijzen tal van teksten op het belang van de opdrachten van de intercommunales, die daarnaast het voorwerp kunnen zijn van felle burgerprotesten en de belangstelling van parlementsleden kunnen wekken.

A.2.5. De cv « Idelux Eau » betoogt overigens dat het in de eerste prejudiciële vraag bedoelde verschil in behandeling onevenredige gevolgen heeft voor de Waalse zuivere intercommunales, aangezien zij, in tegenstelling tot andere publiekrechtelijke rechtspersonen, strafrechtelijk kunnen worden vervolgd en veroordeeld. Zij merkt

ten slotte op dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 1999 werd gewezen op het mogelijk discriminerende karakter van de bij het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bepaalde regeling.

In tegenstelling tot hetgeen de burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege aanvoeren, is de omstandigheid dat de natuurlijke persoon die handelt voor rekening van de intercommunale zich niet kan beroepen op het vroegere artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek, niet van dien aard dat het ongrondwettige karakter van de in het geding zijnde bepaling opnieuw in het geding wordt gebracht, zoals precies blijkt uit het arrest van het Hof nr. 8/2005 van 12 januari 2005 (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.008).

A.3.1. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag, voert de cv « Idelux Eau » in hoofdzaak aan dat die vraag niet nuttig is voor de oplossing van het geschil, aangezien de eerste vraag volgens haar bevestigend moet worden beantwoord.

A.3.2. In ondergeschikte orde voert de cv « Idelux Eau » aan dat artikel 7bis van het Strafwetboek op hetzelfde criterium van onderscheid steunt als het vroegere artikel 5, vierde lid, van dat Wetboek, namelijk het feit dat een publiekrechtelijke rechtspersoon is samengesteld uit een democratisch verkozen orgaan. In dat kader bestaat het doel van de in het geding zijnde bepaling volgens de cv « Idelux Eau » ook erin te vermijden dat een strafvordering wordt misbruikt voor een strikt politiek opzet, zoals wordt onderstreept in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 juli 2018. Bijgevolg kan de redenering met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag niet worden overgenomen in verband met de tweede prejudiciële vraag. Wat in het bijzonder de onevenredige gevolgen betreft die artikel 7bis met zich meebrengt voor de Waalse zuivere intercommunales merkt de cv « Idelux Eau » op dat aan die intercommunales andere straffen kunnen worden opgelegd dan de eenvoudige schuldigverklaring, namelijk de bijzondere verbeurdverklaring, de geldboete, of nog, de bekendmaking van de beslissing, hetgeen in werkelijkheid afbreuk doet aan de opdrachten van gemeentelijk belang waarvan het beheer werd toevertrouwd aan de intercommunales. Volgens haar wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 juli 2018 precies de aandacht gevestigd op het mogelijk discriminerende karakter van artikel 7bis van het Strafwetboek.

A.4. De cv « Idelux Eau » betoogt dat de prejudiciële vragen bevestigend moeten worden beantwoord, zodat moet worden vastgesteld dat er in de wetgeving lacunes bestaan die kunnen worden toegeschreven aan het vroegere artikel 5, vierde lid, en aan artikel 7bis van het Strafwetboek. Aangezien de vaststelling van lacunes in voldoende duidelijke en nauwkeurige bewoordingen kan worden geformuleerd, dient het Hof het verwijzende rechtscollege toe te staan om zelf de vastgestelde ongrondwettigheden weg te werken door de regeling waarin de in het geding zijnde bepalingen voorzien, uit te breiden tot de vervolgte intercommunale.

A.5.1. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag, wijzen de burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege erop dat het Hof bij zijn arrest nr. 128/2002 van 10 juli 2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.128) heeft geoordeeld dat de verantwoordelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersonen het beginsel was en dat de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde lijst van de personen die immuniteit genieten bijgevolg op restrictieve wijze moest worden geïnterpreteerd, zodat die lijst niet kan worden uitgebreid tot andere personen. Bovendien was het Hof in dat arrest van oordeel dat het verschil in behandeling tussen de in de voormelde bepaling bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen en de andere rechtspersonen redelijk verantwoord is wegens het bestaan van twee cumulatieve criteria, namelijk, enerzijds, het hoofdzakelijk uitvoeren van een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie en, anderzijds, het beschikken over democratisch verkozen vergaderingen en over organen die aan een politieke controle zijn onderworpen. De burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege merken op dat het Hof bij zijn voormelde arrest nr. 31/2007 een van de hiervoor genoemde criteria heeft versoepeld door te preciseren dat de rechtspersoon die immuniteit geniet ook diegene kan zijn waarvan de samenstelling van de organen indirect wordt bepaald op basis van democratische criteria.

A.5.2. De burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege stellen dat, krachtens de artikelen L1512-3, L1512-4, L1512-5 en L1512-6 van het WPDD, voor de activiteiten die door de Waalse intercommunales mogen worden uitgeoefend geen beperking geldt, onder voorbehoud dat die activiteiten van gemeentelijk belang zijn. Zij merken op dat, ten aanzien van de door het Hof geformuleerde criteria, de samenstelling van de zuivere intercommunales weliswaar indirect wordt bepaald, met name, aan de hand van verkiezingen die op gemeentelijk niveau worden georganiseerd, maar dat die intercommunales niet dermate met een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie zijn belast dat de klachten moeten worden vermeden die in werkelijkheid ertoe zouden strekken op strafrechtelijk niveau politiek strijd te voeren. De zuivere intercommunales zijn dan ook in werkelijkheid niet vergelijkbaar met de publiekrechtelijke rechtspersonen die onder het toepassingsgebied van het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek vallen.

A.5.3. Bovendien beklemtonen de burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege de gevolgen die de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bepaalde immuniteit met zich meebrengt voor de natuurlijke personen die handelen voor rekening van de betrokken publiekrechtelijke rechtspersonen, wier strafrechtelijke verantwoordelijkheid wordt verzwaaard, zoals het Hof heeft aangegeven bij zijn voormeld arrest nr. 8/2005. Dat intercommunales niet worden opgenomen onder de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek vermelde publiekrechtelijke rechtspersonen, volgt bijgevolg niet uit een kennelijk onredelijke keuze van de wetgever.

A.6. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag, voeren de burgerlijke partijen voor het verwijzende rechtscollege aan dat artikel 7bis, derde lid [lees : tweede lid], van het Strafwetboek door de wetgever zo werd opgevat dat het noodzakelijkerwijs volgt uit de opheffing van de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bepaalde immuniteit. Daar de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de intercommunales niet wordt gewijzigd door de voormelde opheffing, verantwoordt niets dat zij worden opgenomen in de lijst van de publiekrechtelijke rechtspersonen ten aanzien waarvan enkel een eenvoudige schuldigverklaring kan worden opgelegd als straf.

A.7. Inleidend stelt de Ministerraad dat noch in de bewoordingen van de prejudiciële vragen, noch in de motivering van de verwijzingsbeslissing wordt aangegeven in welk opzicht die vragen op de andere referentie-bepalingen dan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrekking hebben, namelijk de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De Ministerraad beperkt zich dan ook tot het onderzoek van de prejudiciële vragen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.8.1. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag, meent de Ministerraad dat het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek past in de context van de strijd tegen de door de rechtspersonen gepleegde criminaliteit en tegelijk voorkomt dat die strijd ten behoeve van politieke strijdvoering wordt misbruikt. Ten aanzien van dat doel is het legitiem een strafrechtelijke verantwoordelijkheid in te voeren voor de rechtspersonen en een strafrechtelijke immuniteit ten voordele van de publiekrechtelijke rechtspersonen die rechtstreeks en democratisch verkozen organen hebben. Bij zijn voormelde arrest nr. 128/2002 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever, door de strafrechtelijke immuniteit te beperken tot de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek vermelde personen, geen maatregel heeft genomen die niet verantwoord zou zijn.

A.8.2. Volgens de Ministerraad zou het toepassen van de strafrechtelijke immuniteit op de zuivere intercommunales niet hebben gestrookt met het nagestreefde legitieme doel, aangezien die intercommunales niet zijn samengesteld uit organen die rechtstreeks worden verkozen aan de hand van verkiezingen naar aanleiding waarvan de burgers hun mening te kennen kunnen geven over een bepaald beleid. Bijgevolg brengt de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de intercommunales niet het risico met zich mee op klachten die ertoe dienen dat via strafrechtelijke weg politiek strijd wordt gevoerd. De Ministerraad geeft toe dat sommige van de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen evenmin over een rechtstreeks verkozen orgaan beschikken. Dat is het geval voor de meergemeentezones en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De immuniteit van die publiekrechtelijke rechtspersonen wordt echter verklaard door het feit dat sommige openbare centra voor maatschappelijk welzijn een rechtstreeks verkozen raad hebben en dat de organen van de meergemeentezones dezelfde bevoegdheden uitoefenen als de gemeenten in de eengemeentezones. Die redenering kan evenwel niet worden doorgetrokken naar de zuivere intercommunales, daar geen enkele daarvan is samengesteld uit rechtstreeks verkozen organen.

De Ministerraad voegt eraan toe dat het in het geding zijnde verschil in behandeling op twee cumulatieve criteria berust, namelijk het hoofdzakelijk uitoefenen van een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie, enerzijds, alsook het feit te beschikken over democratisch verkozen vergaderingen en organen die aan een politieke controle zijn onderworpen, anderzijds. Hoewel de samenstelling van de zuivere intercommunales indirect wordt bepaald door de gemeenteraadsverkiezingen, zijn die intercommunales evenwel niet belast met essentiële politieke opdrachten in een representatieve democratie, in tegenstelling tot hetgeen de cv « Idelux Eau » aanvoert. Voor het overige brengt het ontbreken van strafrechtelijke immuniteit ten voordele van de zuivere intercommunales geen risico met zich mee dat de strafrechtelijke weg wordt geïnstrumentaliseerd voor politieke doeleinden.

A.8.3. Tot slot betoogt de Ministerraad dat de in het geding zijnde bepaling voortvloeit uit een evenwicht tussen de bestrijding van de criminaliteit door de rechtspersonen en het opzet om een collectieve strafrechtelijke

verantwoordelijkheid niet op onevenredige wijze uit te breiden tot situaties waarin die verantwoordelijkheid meer nadelen dan voordelen met zich meebrengt. Het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek vormt dus een redelijke maatregel.

A.9.1. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag, merkt de Ministerraad op dat de in het geding zijnde bepaling ertoe strekt het risico te vermijden dat het strafrecht wordt geïnstrumentaliseerd. In dat verband is het legitiem een beperking in te voeren op de straffen voor de publiekrechtelijke rechtspersonen die rechtstreeks en democratisch verkozen organen hebben. De zuivere intercommunales bestaan daarentegen niet uit rechtstreeks verkozen organen. Zij zijn immers samengesteld uit raadsleden die in die hoedanigheid niet rechtstreeks bij algemeen kiesrecht worden verkozen door de kiezers van de betrokken gemeenten, zodat de samenstelling ervan niet rechtstreeks wordt bepaald aan de hand van verkiezingen naar aanleiding waarvan de burgers hun mening te kennen kunnen geven over een bepaald beleid.

A.9.2. De Ministerraad voegt eraan toe dat artikel 7bis van het Strafwetboek eveneens voortvloeit uit een evenwicht tussen de repressie van de criminaliteit door de rechtspersonen en het opzet om te vermijden dat het strafrecht wordt geïnstrumentaliseerd voor politieke doeleinden. In dat opzicht vormt de in het geding zijnde bepaling een redelijke maatregel.

- B -

B.1.1. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 5 van het Strafwetboek, zoals het werd hersteld bij de wet van 4 mei 1999 « tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen » (hierna : de wet van 4 mei 1999), dat bepaalt :

« Een rechtspersoon is strafrechtelijk verantwoordelijk voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor zijn rekening zijn gepleegd.

Wanneer de rechtspersoon verantwoordelijk gesteld wordt uitsluitend wegens het optreden van een geïdentificeerde natuurlijke persoon, kan enkel degene die de zwaarste fout heeft begaan worden veroordeeld. Indien de geïdentificeerde natuurlijke persoon de fout wetens en willens heeft gepleegd kan hij samen met de verantwoordelijke rechtspersoon worden veroordeeld.

Met rechtspersonen worden gelijkgesteld :

- 1° tijdelijke verenigingen en verenigingen bij wijze van deelneming;
- 2° vennootschappen bedoeld in artikel 2, derde lid van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, alsook handelsvennootschappen in oprichting;
- 3° burgerlijke vennootschappen die niet de vorm van een handelsvennootschap hebben aangenomen.

Voor de toepassing van dit artikel kunnen niet als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersoon worden beschouwd : de federale staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de binnengemeentelijke territoriale

organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ».

B.1.2. De parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 1999 geeft aan dat de wetgever de « georganiseerde criminaliteit » wilde bestrijden, waarbij wordt onderstreept dat het vaak niet mogelijk is ze grondig aan te pakken « wegens de onmogelijkheid strafrechtelijke vervolgingen in te stellen tegen rechtspersonen », wat « [ertoe] leidt [...] dat bepaalde vormen van crimineel gedrag dikwijls onbestraft blijven, niettegenstaande de vaak zeer ernstige verstoring van de maatschappelijke en economische orde waarmee deze criminaliteitsvormen gepaard gaan » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2093/5, p. 2). Hij had eveneens tot doel gevolg te geven aan aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa « over de criminaliteit in de zakenwereld en de verantwoordelijkheid van ondernemingen-rechtspersonen voor strafbare feiten die ze in de uitoefening van hun activiteiten plegen » (*ibid.*). Zijn initiatief « [sloot bovendien] aan bij een aantal recente wetgevende innovaties, met name de wet van 10 januari 1999 op de criminele organisaties en de wet van 10 februari 1999 betreffende de bestraffing van corruptie » (*ibid.*). De wetgever heeft bijgevolg geoordeeld dat rechtspersonen op strafrechtelijk gebied met natuurlijke personen moeten worden gelijkgesteld.

B.1.3. In het vierde lid van artikel 5 van het Strafwetboek, zoals het werd hersteld bij de wet van 4 mei 1999, heeft de wetgever een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen uitgesloten van het toepassingsgebied van dat artikel, dat betrekking heeft op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, meer bepaald de federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

B.1.4. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 1999 blijkt dat publiekrechtelijke rechtspersonen in principe strafrechtelijk verantwoordelijk zijn, en dat de uitzondering op die regel alleen betrekking heeft op die publiekrechtelijke rechtspersonen « die een rechtstreeks, democratisch verkozen orgaan hebben » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1217/1, p. 3).

B.1.5. De uitsluiting van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen werd opgeheven ingevolge de aanneming van de wet van 11 juli 2018 « tot wijziging van het Strafwetboek en de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft » (hierna : de wet van 11 juli 2018).

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 juli 2018 wordt in dat verband gepreciseerd :

« De immuniteit kan niet steunen op de maatschappelijke opdracht betreffende de rechtspersonen. Deze opdracht is immers niet alleen eigen aan alle publiekrechtelijke rechtspersonen maar wordt ook vervuld door privaatrechtelijke rechtspersonen en de continuïteit ervan wordt afdoende beschermd door de straftoemeting. De politieke controle vervangt de strafrechtelijke verantwoordelijkheid niet. Politieke controle viseert immers de natuurlijke personen (‘ de politiciens ’), en niet de rechtspersonen waarbinnen zij functioneren. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van politieke rechtspersonen schaadt het vertrouwen in de overheid niet : niet de verantwoordelijkheid voor de gedragingen maar die gedragingen zelf brengen dergelijke schending mee [...].

Het amendement voorziet dan ook in een wetswijziging door te voorzien in een afschaffing van het vierde lid van het artikel 5 Strafwetboek.

De afschaffing van de immuniteit draagt bij tot een meer consequente, rechtvaardige en machtskritische rechtshandhaving. Op die manier wordt de paradoxale situatie bestreden waarin een overheid regels uitvaardigt en handhaaft maar tegelijk zelf niet strafrechtelijk verantwoordelijk is wanneer zij deze overtreedt » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-0816/003, pp. 17-18).

B.2.1. De tweede prejudiciële vraag heeft daarentegen betrekking op artikel 7*bis*, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals het werd ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018.

Artikel 7*bis* van het Strafwetboek bepaalt :

« De straffen toepasselijk op misdrijven gepleegd door rechtspersonen, met uitsluiting van publiekrechtelijke rechtspersonen bedoeld in het derde lid [lees : tweede lid], zijn :

in criminele zaken, in correctionele zaken en in politiezaken :

1° geldboete;

2° bijzondere verbeurdverklaring; de bijzondere verbeurdverklaring, bepaald in artikel 42, 1°, uitgesproken ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen kan enkel betrekking hebben op goederen die vatbaar zijn voor burgerlijk beslag;

in criminele en correctionele zaken :

1° ontbinding; deze kan niet worden uitgesproken ten aanzien van de publiekrechtelijke rechtspersoon;

2° verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten, met uitzondering van werkzaamheden die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening;

3° sluiting van een of meer inrichtingen, met uitzondering van de inrichtingen waar werkzaamheden worden verricht die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening;

4° bekendmaking of verspreiding van de beslissing.

Ten aanzien van de Federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de hulpverleningszones, de prezones, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn kan enkel, met uitsluiting van elke andere straf, de eenvoudige schuldigverklaring worden uitgesproken ».

B.2.2. Het amendement dat aan artikel *7bis* van het Strafwetboek, zoals het werd gewijzigd, ten grondslag ligt, wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 juli 2018 als volgt verantwoord :

« Dit amendement wenst tegemoet te komen aan de opmerkingen geformuleerd tijdens de hoorzittingen over de wetsvoorstellen DOC 54 816/001 en DOC 54 1031/001.

Tijdens deze hoorzittingen werd de nodige steun geuit voor de oplossing van de simpele opheffing van het vierde lid van artikel 5 Strafwetboek. Ook de Raad van State had zich hierover in haar advies van 22 september 2015 reeds gunstig uitgedrukt. Toch werd er door diverse sprekers ook terecht op een aantal risico's gewezen.

De wetsvoorstellen hadden voornamelijk tot doel om de lokale mandatarissen meer zekerheid te geven dat, in gevallen waarin zijzelf in feite geen strafrechtelijke inbreuk hadden begaan, niet zij maar eerder de gemeente zou worden vervolgd. De zuivere opheffing van de immuniteit, en een daaruit volgende veroordeling van de gemeente, kan echter voor lokale overheden tot ernstige budgettaire gevolgen leiden. Zo dreigt er een gevaar voor instrumentalisering van het strafrecht, als wapen in gevallen van voornamelijk politiek geïnspireerde strijd.

Daarom wordt naast de opheffing van het huidige artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek inzake de strafrechtelijke immuniteit van 'politieke' publiekrechtelijke rechtspersonen [...] geopteerd voor het moduleren van de sancties.

De sancties voor rechtspersonen, bepaald in artikel *7bis* Strafwetboek, houden nu reeds rekening met gevallen waarin een bepaalde openbare dienstverlening in het gedrang zou kunnen

komen door een aan een publiekrechtelijke rechtspersoon opgelegde sanctie. Zo worden er onder meer beperkingen gesteld aan de gevallen van bijzondere verbeurdverklaring als bedoeld in artikel 42, 1° Strafwetboek, de ontbinding, het verbod om een werkzaamheid uit te oefenen en de sluiting van een inrichting. Deze uitzonderingen bieden alvast enige bescherming voor de publiekrechtelijke rechtspersonen die tot nu toe konden genieten van immuniteit.

Toch rijzen er nog vragen met betrekking tot het opleggen van de geldboete. Door de opheffing van de immuniteit zou men immers kunnen komen tot situaties waarbij de staat een boete aan zichzelf moet betalen, wat onlogisch lijkt. Ook is er, zoals gezegd, een aanzienlijk risico op ernstige budgettaire gevolgen voor lokale overheden wanneer zij zouden worden veroordeeld tot de betaling van een geldboete. Deze gevolgen zouden worden vermeden wanneer men de geldboete simpelweg zou uitsluiten in geval van deze welbepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen die voorheen van immuniteit genoten.

In de plaats daarvan wordt ervoor geopteerd om voor de ‘ politieke ’ publiekrechtelijke rechtspersonen als straf de ‘ eenvoudige schuldigverklaring ’ te voorzien. Hierdoor worden deze publiekrechtelijke rechtspersonen alleszins alsnog op gelijke voet geplaatst met andere rechtspersonen en natuurlijke personen voor wat betreft de verantwoordelijkheid die hen strafrechtelijk gezien kan worden verweten, zonder dat dit noodzakelijk moet leiden tot een vermindering van de publieke middelen. In die mate is deze wetswijziging een belangrijk symbool. Hiermee kan ook het slachtoffer gemakkelijker een burgerrechtelijke vergoeding bekomen van de geleden schade. Deze optie vond ook steun tijdens de hoorzittingen, onder andere in het betoog van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie.

Aangezien de Raad van State destijds bij het invoeren van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen geen fundamentele bezwaren heeft geuit tegen de invoering van de strafrechtelijke immuniteit voor de publiekrechtelijke rechtspersonen die worden opgesomd in het vierde lid van huidig artikel 5 van het Strafwetboek, en de voornoemde strafrechtelijke immuniteit ook zonder problemen de grondwettelijkheidstoets van het Grondwettelijk Hof heeft doorstaan, zijn er geen fundamentele bezwaren tegen door dit amendement voorgestelde aanpassing van het straffenarsenaal in artikel 7bis Strafwetboek ten overstaan van deze publiekrechtelijke rechtspersonen wiens strafrechtelijke immuniteit wordt opgeheven » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-0816/003, pp. 19-21).

B.3.1. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 5 van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999, met de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het enkel de erin opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid uitsluit, zonder dat die uitsluiting wordt uitgebreid tot andere publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de aan de regels van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD) onderworpen intercommunales waarvan de beslissingsorganen volledig zijn samengesteld uit bij algemeen kiesrecht verkozen natuurlijke personen.

Uit de formulering van de eerste prejudiciële vraag blijkt dat die enkel betrekking heeft op artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat gedeelte van de bepaling.

B.3.2. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 7*bis*, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018, met de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre de voormelde intercommunales niet uitdrukkelijk worden vermeld onder de publiekrechtelijke rechtspersonen ten aanzien waarvan enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken, met uitsluiting van elke andere straf.

B.4.1. Uit de aan het verwijzende rechtscollege voorgelegde feiten blijkt dat het Hof wordt verzocht de situatie te onderzoeken van een aan de regels van het WPDD onderworpen intercommunale waarvan de beslissingsorganen volledig zijn samengesteld uit bij algemeen kiesrecht verkozen natuurlijke personen, die voor de strafrechter wordt vervolgd wegens feiten die werden gepleegd vooraleer artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek werd opgeheven bij de wet van 11 juli 2018.

B.4.2. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat in die hypothese aan de in het vroegere artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen het voordeel van de meest gunstige strafwet zou moeten worden gegeven, namelijk die welke hun een strafrechtelijke immuniteit verleent, zodat de voormelde intercommunales op verschillende wijze worden behandeld ten opzichte van die publiekrechtelijke rechtspersonen, omdat zij strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld (eerste prejudiciële vraag). Krachtens artikel 7*bis*, tweede lid, van het Strafwetboek kunnen de voormelde intercommunales bovendien evenmin de strafregeling genieten waarin is voorzien voor de in die bepaling bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen, regeling volgens welke enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken, met uitsluiting van elke andere straf (tweede prejudiciële vraag).

B.4.3. Daar zij met elkaar verwant zijn, onderzoekt het Hof de prejudiciële vragen samen.

B.5. Zoals de Ministerraad aanvoert, geven noch de bewoordingen van de prejudiciële vragen, noch de motieven van de verwijzingsbeslissing aan hoe de in het geding zijnde bepalingen de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zouden schenden. Bijgevolg dienen de prejudiciële vragen wat dat betreft niet te worden beantwoord.

B.6. De prejudiciële vragen nopen het Hof tot het vergelijken van twee categorieën van publiekrechtelijke rechtspersonen, namelijk, enerzijds, de aan de regels van het WPDD onderworpen intercommunales waarvan de beslissingsorganen volledig zijn samengesteld uit bij het algemeen kiesrecht verkozen natuurlijke personen en, anderzijds, de publiekrechtelijke rechtspersonen bedoeld in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999, en in artikel *7bis*, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot deze vergelijking.

B.7. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.8.1. Uit de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat het verschil in behandeling bepaald bij artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999, op de omstandigheid berust dat bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen over een democratisch verkozen orgaan beschikken. Daar de wetgever de regeling bepaald bij artikel *7bis*, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018, zo heeft opgevat dat zij voortvloeit uit de opheffing van het voormelde artikel 5, vierde lid, van

het Strafwetboek, zoals volgt uit de in B.2.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding, moet ervan worden uitgegaan dat artikel *7bis*, tweede lid, van het Strafwetboek op een identiek criterium van onderscheid berust.

B.8.2. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arresten nr. 31/2007 van 21 februari 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.031) en nr. 128/2002 van 10 juli 2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.128), vormt de omstandigheid dat bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen over een democratisch verkozen orgaan beschikken, een objectief criterium.

B.9. De publiekrechtelijke rechtspersonen opgesomd in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999, vertonen het bijzondere kenmerk dat zij hoofdzakelijk belast zijn met een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie, dat zij beschikken over democratisch verkozen vergaderingen en dat zij organen hebben die aan een politieke controle zijn onderworpen.

De wetgever kon redelijkerwijze vrezen dat, indien hij die rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk zou maken, een collectieve strafrechtelijke verantwoordelijkheid zou worden uitgebreid 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.

Toen de wetgever de immunititeit van die rechtspersonen ophief, wilde hij overigens vermijden dat het in het geding brengen van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid zou leiden tot een vermindering van de publieke middelen, zodat hij redelijkerwijs vermocht te bepalen in artikel *7bis* van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018, dat « enkel, met uitsluiting van elke andere straf, de eenvoudige schuldigverklaring [kan] worden uitgesproken ».

B.10.1. Luidens de artikelen L1512-3, L1512-4, eerste lid, en L1512-6, § 1, van het WPDD zijn de intercommunales publiekrechtelijke rechtspersonen die ermee belast zijn opdrachten van openbare dienst uit te oefenen met een of meerdere welbepaalde doeleinden van gemeentelijk belang, met dien verstande dat elke andere publiek- of privaatrechtelijke persoon eveneens deel kan uitmaken van de intercommunale.

B.10.2. Krachtens artikel L1523-7, eerste lid, van het WPDD omvat elke intercommunale ten minste drie organen, namelijk een algemene vergadering, een raad van bestuur en een bezoldigingscomité.

Wat betreft de samenstelling van de algemene vergadering bepaalt artikel L1523-11 van het WPDD dat « de afgevaardigden van de aangesloten gemeenten in de algemene vergadering [...] naar evenredigheid van de samenstelling van de raad door de gemeenteraad van elke gemeente [worden] aangewezen onder de leden van de gemeenteraden en -colleges » (eerste lid) en dat « in geval van provinciale deelneming of van het O.C.M.W., [hetzelfde] geldt [...], *mutatis mutandis*, voor de vertegenwoordiging in de algemene vergadering van de aangesloten provincie(s) of van het (de) aangesloten O.C.M.W.(’s) » (derde lid).

Wat betreft de samenstelling van de raad van bestuur bepaalt artikel L1523-15 van het WPDD dat « de leden van de raad van bestuur door de algemene vergadering [worden] benoemd » (§ 1, eerste lid), met dien verstande dat « de bestuurders [...] ofwel aangesloten gemeenten, provincies of OCMW’s ofwel andere publiekrechtelijke rechtspersonen, ofwel privé-aangeslotenen [vertegenwoordigen], ofwel [...] als onafhankelijk [worden] beschouwd » (§ 1, tweede lid). Er wordt gepreciseerd dat « de bestuurders die de aangesloten gemeenten vertegenwoordigen respectievelijk naar evenredigheid van het geheel van de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten [worden] aangewezen overeenkomstig de artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek » (§ 3, eerste lid) en dat « de bestuurders die elke provincie vertegenwoordigen worden aangewezen naar evenredigheid van de provincieraad overeenkomstig de artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek, volgens de volgende verdeelsleutel : voor de helft, het aantal zetels waarover elke lijst van kandidaten vertegenwoordigd binnen de provincieraad beschikt, en voor de andere helft, het aantal bekomen stemmen bij de provincieraadsverkiezingen » (§ 3, achtste lid). Tot slot wordt bepaald dat « tot de aan de gemeenten voorbehouden functies van bestuurder [...] alleen leden van de gemeenteraden of –colleges benoemd [mogen] worden » (§ 3, zesde lid), met dien verstande dat die regel *mutatis mutandis* van toepassing is op de aanwijzing van de bestuurders van de aangesloten provincies (§ 3, tiende lid) en op de bestuurders van de aangesloten OCMW’s (§ 3, elfde lid).

Wat betreft de samenstelling van het bezoldigingscomité bepaalt artikel L1523-17, § 1, van het WPDD dat « de raad van bestuur [...] in eigen kring een bezoldigingscomité [opricht], dat

bestaat uit maximum vijf bestuurders aangewezen onder de vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten, provincies of O.C.M.W.'s volgens de evenredige vertegenwoordiging van het geheel van de raden van de aangesloten gemeenten, provincies of O.C.M.W.'s, overeenkomstig de artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek, met uitzondering van de bestuurders die lid zijn van het uitvoerend bureau ».

B.11.1. De prejudiciële vragen zijn beperkt tot de situatie van een intercommunale waarin de leden van de voormelde organen uitsluitend zijn samengesteld uit bij algemeen kiesrecht verkozen natuurlijke personen.

B.11.2. Hoewel de organen van een dergelijke intercommunale een aantal kenmerken van democratisch verkozen organen vertonen, is het democratische gehalte ervan verschillend van dat van de in de in het geding zijnde bepalingen bedoelde organen van de federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de Brusselse agglomeratie, de gemeenten, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

B.11.3. De samenstelling van de organen van de voormelde intercommunale wordt immers niet rechtstreeks bepaald aan de hand van verkiezingen, naar aanleiding waarvan de burgers hun mening te kennen kunnen geven over het door de leden van die organen gevoerde en voorgestelde beleid. De wetgever vermoedt dus redelijkerwijs van mening te zijn dat aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de intercommunales *a priori* geen risico was verbonden dat klachten zouden worden ingediend waarvan het directe en werkelijke doel zou zijn via strafrechtelijke weg politiek strijd te voeren.

B.12.1. Bovendien bevatten de opdrachten van de intercommunales, met inbegrip van die welke worden bedoeld in de prejudiciële vragen, bepaalde bijzondere kenmerken die hen onderscheiden van die van de rechtspersonen vermeld in artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999, en in artikel 7*bis*, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018, rechtspersonen die alle zijn belast met een essentiële politieke opdracht in een representatieve democratie.

B.12.2. De intercommunales zijn immers belast met opdrachten van openbare dienst die van gemeentelijk belang zijn waarbij een bepaald doel wordt nagestreefd, opdrachten die in het

algemeen niet systematisch kunnen worden gekwalificeerd als essentiële politieke opdrachten in een representatieve democratie, aangezien « moet worden beschouwd als gemeentelijke aangelegenheid, die handeling of openbare dienst die de gemeenschap van een gemeente aanbelangt » (Cass., 6 april 1922, *Pas.*, 1922, I, p. 236).

B.12.3. Bovendien zijn een gemeente die zelf een bepaalde opdracht van gemeentelijk belang uitvoert en een intercommunale die speciaal is opgericht om een dergelijke opdracht te vervullen, geen categorieën van rechtspersonen die dermate soortgelijk zijn dat het nodig zou zijn hen op dezelfde wijze te behandelen. Zij onderscheiden zich van elkaar door de wijze waarop de activiteit van gemeentelijk belang wordt uitgeoefend : in tegenstelling tot een gemeente kan een intercommunale structuur op grote schaal commerciële methodes en strategieën aanwenden, verrichtingen van winstgevende aard doen, concurrentiële markten opsporen en ontwikkelen, winsten realiseren en dividenden uitkeren.

B.13. Bijgevolg vermocht de wetgever redelijkerwijs van mening te zijn dat de intercommunales niet moesten worden vermeld onder de publiekrechtelijke rechtspersonen die vóór de aanneming van de wet van 11 juli 2018 een strafrechtelijke immuniteit genoten en ten aanzien waarvan sinds de aanneming van diezelfde wet enkel de eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken, met uitsluiting van elke andere straf.

B.14. Artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999, en artikel 7bis, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018, zijn bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek, zoals hersteld bij de wet van 4 mei 1999 « tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen », en artikel 7bis, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals ingevoerd bij de wet van 11 juli 2018 « tot wijziging van het Strafwetboek en de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft », schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 april 2024.

De griffier,

Frank Meersschaut

De voorzitter,

Pierre Nihoul