

| |
|---|
| Numéros du rôle : 4948, 4949, 4963 et 4968 |
| Arrêt n° 66/2011 du 5 mai 2011 |

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 19, § 5, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par deux jugements du 14 mai 2010 et par jugements du 28 mai 2010 et du 11 juin 2010 en cause respectivement de Raphaël Koninckx, de Christophe Jadoul, de l'ASBL « Black Angels Security » en liquidation, et de José Muller et la SPRL « Marbis », contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour les 4, 16 et 21 juin 2010, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, § 5, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne permet pas au tribunal, saisi d'un recours, de ne prononcer qu'une seule peine s'il devait estimer que les faits reprochés à l'agent participent d'une intention délictueuse unique ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4948, 4949, 4963 et 4968 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Raphaël Koninckx, demeurant à 6790 Virton, rue de la Colline 19, dans l'affaire n° 4948;

- Christophe Jadoul, demeurant à 6920 Wellin, rue Pâchis Lamkin 44, dans l'affaire n° 4949;

- José Muller, demeurant à 4000 Liège, avenue Maurice Destenay 18, dans l'affaire n° 4968;

- la SPRL « Marbis », dont le siège social est établi à 4000 Liège, Impasse des Ursulines 15, dans l'affaire n° 4968;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 2 février 2011 :

- ont comparu :

. Me A. Leboutte *loco* Me H. Deckers, avocats au barreau de Liège, pour Raphaël Koninckx, dans l'affaire n° 4948, et pour Christophe Jadoul, dans l'affaire n° 4949;

. Me C. Vercheval *loco* Me S. Marcy, avocats au barreau de Liège, pour José Muller et pour la SPRL « Marbis », dans l'affaire n° 4968;

. Me A.-S. Renson *loco* Me B. Renson, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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. *Les faits et les procédures antérieures*

Affaires n^{os} 4948 et 4949

Raphaël Koninckx (affaire n° 4948) et Christophe Jadoul (affaire n° 4949) sollicitent, devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, l'annulation de la décision prise le 17 mars 2009 par le directeur général de la Direction générale de la politique de sécurité et de prévention du SPF Intérieur de leur infliger une amende administrative de 4 000 euros pour avoir contrevenu à certaines dispositions de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Les agents de la Direction générale précitée ont dressé un procès-verbal à l'encontre des appelants qui effectuaient les services de gardiennage à l'occasion du « Bal des Busés » organisé aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur, notamment sans posséder les autorisations requises, ni avoir suivi les formations demandées. En outre, ils avaient procédé à des contrôles des vêtements et des biens personnels. Ayant refusé l'arrangement amiable proposé alors qu'une procédure administrative avait été diligentée contre eux, les appelants se sont vu infliger la sanction rappelée ci-dessus.

Après avoir constaté que le Tribunal ne dispose pas du pouvoir de supprimer l'amende administrative pour la remplacer, en cas d'infraction établie, par un avertissement et après avoir rappelé les inconstitutionnalités imputées par les appelants à la loi en cause, le Tribunal examine d'office une autre difficulté qui, selon lui, pourrait affecter la constitutionnalité de la loi, celle qui fait dès lors l'objet de la question préjudicielle reproduite plus haut.

Affaire n° 4963

L'ASBL « Black Angels Security » sollicite, devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, l'annulation de la décision prise par le directeur général de la Direction générale de la politique de sécurité et de prévention du SPF Intérieur d'infliger à Gérald Ndoye une amende administrative de 3 500 euros pour avoir contrevenu, alors qu'il effectuait des prestations de gardiennage à l'occasion d'un festival organisé à Huy le 14 août 2007, à certaines dispositions de la loi du 10 avril 1990 précitée. Raisonnant comme il l'avait fait dans les affaires n^{os} 4948 et 4949, le Tribunal de première instance de Bruxelles a, dans cette affaire, posé d'office la même question préjudicielle.

Affaire n° 4968

José Muller et la SPRL « Marbis » sollicitent, devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, l'annulation de la décision prise le 7 octobre 2009 par le directeur général de la Direction générale de la politique de sécurité et de prévention du SPF Intérieur d'infliger au premier une amende administrative de 1 500 euros pour avoir contrevenu, alors qu'il effectuait le 8 juin 2007 des prestations de gardiennage dans une boîte de nuit, à certaines dispositions de la loi du 10 avril 1990 précitée. Raisonnant comme il l'avait fait dans les trois affaires précédentes, le Tribunal de première instance de Bruxelles a, dans cette affaire, posé d'office la même question préjudicielle.

III. *En droit*

- A -

Position de Raphaël Koninckx et de Christophe Jadoul, appelants dans les affaires n^{os} 4948 et 4949

A.1. Les appelants devant le juge *a quo* rappellent l'arrêt n° 42/2009 rendu par la Cour le 11 mars 2009, dans lequel elle a considéré que les amendes administratives prévues par les articles 18 et 19 de la loi du 10 avril 1990 étaient de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et que, dans l'espèce qui lui était soumise par le juge *a quo*, il fallait constater que les articles 10 et 11 de la Constitution étaient violés.

Les appelants considèrent que le raisonnement tenu par la Cour dans cette affaire peut être transposé en l'espèce. En effet, comme l'a relevé le juge *a quo*, la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, et plus précisément son article 19, § 5, alinéa 6, ne prévoit pas que le Tribunal de première instance de Bruxelles, statuant sur recours à l'encontre de la décision prise par un fonctionnaire compétent d'infliger une amende administrative, puisse faire application de l'article 65, alinéa 1er, du Code pénal et considérer que les diverses violations de la loi constatées participent, en réalité, d'une intention délictueuse unique entraînant la prononciation d'une seule peine, à savoir la plus forte.

Il en découle que les pouvoirs dont dispose le fonctionnaire compétent, sous le contrôle du Tribunal de première instance de Bruxelles, diffèrent dans une large mesure de ceux dont dispose le tribunal correctionnel quand il inflige une sanction pénale, sans que cette différence de traitement soit objectivement et proportionnellement justifiée.

Quant à l'abrogation de l'article 18 de la loi en cause, par l'article 55 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, entrée en vigueur le 20 mai 2010, c'est-à-dire au moment des faits reprochés aux appelants, elle est sans incidence sur le litige en cours dans la mesure où le législateur considérait au moment où les infractions ont été commises que les infractions, par hypothèse, plus graves auraient pu faire l'objet d'une sanction pénale - ce qu'il a dorénavant abrogé - et que d'autres, moins graves, ne feraient plus l'objet que de sanctions administratives auxquelles le juge ne pourrait pas appliquer l'article 65 du Code pénal.

La question préjudicielle appelle donc une réponse affirmative.

Position de José Muller et de la SPRL « Marbis »

A.2. Les appelants dans l'affaire n° 4968 soutiennent que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative et s'en remettent, pour le surplus, à la sagesse de la Cour.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. A titre principal, le Conseil des ministres considère que la question préjudicielle a perdu son objet en raison de l'abrogation de l'article 18 de la loi du 10 avril 1990 par la loi du 28 avril 2010, à la suite de l'arrêt n° 42/2009 de la Cour. Dans la mesure où il n'existe plus dorénavant qu'un système de sanctions administratives, la différence de traitement qui avait été sanctionnée par la Cour, entre les personnes qui pouvaient se voir infliger une sanction pénale sur la base de l'article 18 (et bénéficier alors de l'application de l'article 85 du Code pénal) et celles à qui sont infligées des amendes administratives, n'existe plus.

A.3.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les situations envisagées par la question préjudicielle ne sont pas comparables. En effet, le système mis en place par la loi du 10 avril 1990 ne repose pas sur des sanctions alternatives mais désormais uniquement sur des sanctions administratives (étant donné l'abrogation de l'article 18). Un traitement identique est donc prévu par la loi : celui des sanctions administratives. Or, la logique propre à ces deux types de sanctions justifie les différences de traitement, notamment en ce qui concerne les règles de procédure, le niveau et les modalités. Par ailleurs, le recours à des sanctions administratives repose sur un fondement objectif, à savoir qu'elles sont plus souples que les sanctions pénales et qu'elles permettent à l'auteur du manquement d'éviter les inconvénients d'une comparution devant une juridiction répressive.

A.3.3. A titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la mesure en cause n'est pas disproportionnée. La fourchette des sanctions établies qui s'étend de 100 à 25 000 euros n'apparaît pas comme disproportionnée par rapport à la gravité des faits. En outre, à la suite de l'arrêt n° 42/2009, le législateur a permis que le juge diminue le montant de la sanction sans que l'amende puisse être inférieure à 70 p.c. de ces montants minima.

Ainsi, considère le Conseil des ministres, en l'espèce, l'application par le juge civil d'une règle d'absorption analogue à celle prévue par l'article 65 du Code pénal ne serait pas compatible avec le système d'amendes administratives de l'article 19 de la loi du 10 avril 1990. Elle conduirait en effet à ce qu'en cas d'infraction systématique et répétée, une seule amende, relative à l'infraction la plus grave, pourrait être infligée. Une telle mesure n'aurait pas l'effet dissuasif que le législateur veut donner aux amendes administratives en cause.

L'objectif poursuivi par la règle d'absorption de l'article 65, alinéa 1er, du Code pénal est un compromis, marqué par le souci de ne pas additionner purement et simplement les peines prononcées pour chaque infraction. Les règles du concours se justifient par la théorie de l'avertissement.

Or, en matière d'amendes administratives, un tel avertissement solennel est prévu par l'article 19 de la loi du 10 avril 1990. Cet article prévoit, en effet, que le fonctionnaire délégué par le Roi peut, selon les circonstances, adresser un avertissement par lequel le contrevenant est exhorté à mettre fin au fait imputé ou proposer à celui-ci un arrangement à l'amiable portant sur la moitié du montant de l'amende administrative visée au 3°, sans toutefois être inférieur à 100 euros. En un tel cas, le paiement du montant de l'arrangement à l'amiable annule la procédure visant à infliger une amende administrative. L'appelant devant le juge *a quo* s'est vu, en l'espèce, proposer un tel arrangement à l'amiable.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. L'article 19 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, tel qu'il était applicable au moment des faits, disposait :

« § 1. A toute personne physique ou morale qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution, à l'exception des infractions visées à l'article 18, il peut :

1° être adressé un avertissement par lequel le contrevenant est exhorté à mettre fin au fait imputé;

2° ou être proposé un arrangement à l'amiable portant sur la moitié du montant de l'amende administrative visée au 3°, sans toutefois être inférieur à 100 euros. Le paiement du montant de l'arrangement à l'amiable annule la procédure visant à infliger une amende administrative;

3° ou être infligé une amende administrative de 100 euros à 25.000 euros étant entendu que l'amende administrative en cas d'infraction aux dispositions visées à ou en vertu de :

- l'article 2, § 1er ou l'article 4, est comprise entre 12.500 euros et 25.000 euros;

- l'article 1er, § 1er, alinéas 2, 4 ou 6, l'article 2, § 2, l'article 3, l'article 9, § 4, ou l'article 15, est comprise entre 7.500 euros et 15.000 euros;

- l'article 8, à l'exclusion du § 3, ou un des articles 13.1 jusque et y compris 13.14, est comprise entre 2.500 euros et 10.000 euros;

- l'article 5, alinéa 1er, 1°, 5° ou 8°, l'article 6, alinéa 1er, 1° ou 8°, l'article 4bis, l'article 8, § 3, l'article 9, l'article 14 ou l'article 20, est comprise entre 1.000 euros et 2.500 euros;

- l'article 6, alinéa 1er, 5°, est comprise entre 500 euros et 1.000 euros.

Les taux applicables aux amendes administratives sont :

1° majorés de moitié si, dans l'année après qu'un avertissement ait été adressé au contrevenant, tel que visé à l'alinéa 1er, 1°, l'agissement qui y a donné lieu est constaté;

2° doublés si l'infraction est constatée dans les trois ans qui suivent l'acceptation d'un accord à l'amiable ou la décision d'infliger une amende administrative;

3° doublés si l'infraction est constatée alors qu'elle l'a déjà été et que la cessation de l'agissement a été ordonnée dans le cadre de l'article 16, alinéa 3.

En cas de concours d'infractions, les différents taux sont comptabilisés, sans que le montant total de ces taux ne puisse excéder le montant maximal visé à l'alinéa 1er, 3°.

[...]

§ 5. Le fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1er, décide d'infliger une amende administrative après avoir permis à celui qui viole la loi de présenter ses moyens de défense.

La décision fixe le montant de l'amende et est motivée.

Elle est notifiée, par lettre recommandée à la poste, à celui qui viole la loi ainsi qu'à la personne physique ou morale civilement responsable du paiement de l'amende administrative. Il y est annexé une invitation à payer l'amende dans le délai fixé par le Roi. Après l'écoulement de ce délai, un intérêt de retard, égal au taux d'intérêt légal, est dû.

Les personnes physiques ou morales visées à l'article 1er sont civilement responsables du paiement de l'amende administrative infligée à leurs administrateurs, aux membres de leur personnel dirigeant et d'exécution, à leurs préposés ou mandataires.

Lorsqu'elles n'ont pas de siège d'exploitation en Belgique, les entreprises, les organismes et les entreprises organisant un service fournissent une garantie bancaire réalisable à première

demande à concurrence d'une somme de EUR 12 500,00 en garantie de paiement des redevances et des amendes administratives. Cette garantie bancaire doit pouvoir être entamée par les autorités belges. Le Roi définit les modalités et la procédure du dépôt de cette garantie bancaire, la manière dont les autorités font appel à cette garantie bancaire et son approvisionnement.

Celui à qui une amende est infligée ou la personne civilement responsable peut, dans le délai fixé par le Roi pour le paiement de l'amende, contester l'application de l'amende administrative par requête auprès du tribunal de première instance de Bruxelles. Ce recours suspend l'exécution de la décision.

Le recours, par lequel l'application de l'amende administrative est contestée, est uniquement recevable si une copie de la requête est envoyée par lettre recommandée à la poste au fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1er, au plus tard à la date du dépôt de la requête au tribunal.

Aucun appel n'est possible contre la décision du tribunal de première instance.

[...] ».

B.2. Le juge *a quo* s'interroge sur le point de savoir si l'article 19, § 5, alinéa 6, de la loi précitée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au tribunal civil de ne prononcer que l'amende la plus forte pour des infractions qui constituent « la manifestation successive et continue de la même intention délictueuse », alors que, s'agissant d'infractions pénales, l'article 65 du Code pénal prévoit une absorption des amendes pénales plus légères par l'amende la plus forte pouvant être infligée pour une seule des infractions distinctes.

B.3.1. Les amendes prévues par l'article 19, § 1er, ont pour objet de prévenir et de sanctionner les infractions commises par les sociétés actives dans le domaine de la sécurité privée et particulière - ou par les membres de leur personnel - qui ne respectent pas les obligations imposées par la loi en cause.

Ces obligations sont, entre autres, d'agir dans les limites légales, de détenir les autorisations, agréments et assurances requis, d'agir dans les limites autorisées, d'informer les autorités judiciaires et administratives des activités de la société et de respecter les conditions générales et particulières d'exercice.

B.3.2. L'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi exclut expressément de son champ d'application les infractions qui sont sanctionnées pénalement en vertu de l'article 18 de cette loi. Il s'ensuit qu'un même manquement à la loi du 10 avril 1990 précitée ne peut faire l'objet tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives.

En vertu de l'article 18 de la loi avant son abrogation par la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, les infractions aux articles 8, § 2, alinéas 2 à 5, et 11 sont punies d'une amende de 25 à 25 000 euros et les infractions à l'article 10 sont punies d'une amende de 2,50 à 2 500 euros.

L'article 8, § 2, contient des dispositions concernant le stockage, le port, la détention et l'enregistrement d'armes.

L'article 10 oblige les entreprises, services et organismes qui relèvent du champ d'application de la loi, ainsi que les membres du personnel de ces entreprises, services et organismes et les personnes travaillant pour leur compte, à communiquer sans délai aux autorités judiciaires, chaque fois que celles-ci le demandent, toutes les informations relatives aux délits dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs activités.

L'article 11 interdit de s'immiscer ou d'intervenir dans un conflit politique ou dans un conflit de travail, d'intervenir lors de ou à l'occasion d'activités syndicales ou à finalité politique, d'exercer une surveillance sur les opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales ou sur l'appartenance mutualiste, ainsi que sur l'expression de ces opinions, de créer à cette fin des banques de données et de communiquer à des tiers une information quelconque sur leurs clients et les membres du personnel de ces derniers.

B.3.3. Les services internes de gardiennage disposent de pouvoirs importants en ce qui concerne tant le contrôle et la surveillance des personnes, le cas échéant, dans des lieux accessibles au public que la constatation d'infractions administratives. En outre, les autorisations de stockage, de détention et de port d'armes dans le chef des services internes de gardiennage et de leur personnel sont soumises à des dispositions dérogatoires au droit commun (article 8, § 2).

Les personnes qui travaillent au service ou pour le compte d'un service interne de gardiennage peuvent, sous certaines conditions, procéder au contrôle des vêtements ou des biens personnels ainsi que se faire présenter ou remettre, contrôler, copier ou conserver des documents d'identité (article 8, §§ 6bis à 6quater et § 11). Elles ne peuvent toutefois exercer leurs compétences que dans la mesure où, conformément à une loi, celles-ci ne sont pas exclusivement réservées aux représentants de l'autorité publique (article 8, § 8, alinéa 2).

B.3.4. Comme le soulignent les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2004 « modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé », l'objectif du législateur a été de créer « une base juridique afin de confier au secteur de la sécurité privée certaines activités qui sont aujourd'hui exercées par les services de police mais qui ne relèvent pas de leurs activités essentielles et certaines situations hybrides de surveillance privée apparues au fil des années » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2328/001, p. 4).

B.4.1. En ce qui concerne les amendes administratives, il fut précisé dans les travaux préparatoires de la loi en cause :

« Outre les sanctions prévues à l'article 17 et les peines prévues à l'article 18, ce sont surtout les amendes administratives qui doivent assurer le respect de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution. Les amendes administratives n'ont pas d'influence sur le casier judiciaire, portent atteinte à l'honneur dans une moindre mesure et pourront de ce fait être appliquées d'une manière plus souple que les peines proprement dites.

Si cependant le montant de l'amende est suffisamment élevé, l'effet dissuasif en sera incontournable » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775/1, p. 20).

Les sanctions visées à l'article 17 de la loi sont le retrait ou la suspension, par le ministre compétent, de l'autorisation ou de l'agrément et le retrait de la carte d'identification visée à l'article 8, § 3.

B.4.2. Les amendes administratives visées par la disposition en cause sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour doit dès lors prendre en compte, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les garanties contenues dans cet article 6 et, notamment, la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente.

B.5. Les garanties contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas qu'en outre, toute personne à laquelle est infligée une sanction administrative, qualifiée de pénale au sens de cette disposition, puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement de la peine que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne. Dès lors que la décision d'infliger une amende administrative peut faire l'objet d'un contrôle de pleine juridiction, la Cour doit, en ce qui concerne les autres aspects en cause, limiter son contrôle au respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des dispositions législatives doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination.

Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.7. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent également du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de

nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable (arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3), notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2), ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale (arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4).

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.8. Dans l'arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009, la Cour a jugé que la disposition en cause violait les articles 10 et 11 de la Constitution mais uniquement en ce que l'article 19, § 1er, de la loi du 10 avril 1990, telle que celle-ci a été modifiée par la loi du 2 septembre 2005, fixe les minimums des amendes administratives à des montants très supérieurs à ceux des amendes pénales, sans que l'article 19, § 5, alinéa 6, de la même loi permette au juge de réduire les amendes administratives en dessous des minimums fixés par la loi.

B.9. Les articles 10 et 11 de la Constitution n'exigent pas pour le surplus que le juge civil puisse appliquer aux amendes administratives la règle de l'absorption.

En effet, l'application par le juge civil d'une règle d'absorption analogue à celle prévue par l'article 65 du Code pénal ne serait pas compatible avec le système de sanctions de

l'article 19, § 1er, de la loi du 10 avril 1990. Elle conduirait à ce qu'en cas d'infraction systématique et répétée, une seule amende, relative à l'infraction la plus lourde, pourrait être infligée. Une telle mesure n'aurait pas l'effet dissuasif que le législateur entendait (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775-1, p. 20) et pouvait (B.7) donner aux amendes administratives en cause.

Le législateur peut, sans méconnaître le principe d'égalité, estimer que le régime de fixation de la peine prévu à l'article 65 du Code pénal n'est pas applicable aux amendes administratives prévues à l'article 19, § 1er, de la loi du 10 avril 1990.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, § 5, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 5 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse