

Numéros du rôle : 5908 et 5943
Arrêt n° 76/2015 du 28 mai 2015

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 19, §§ 1er et 5, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, posées par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par jugement du 11 avril 2014 en cause de la SCRL « Palasi » contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 mai 2014, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, §§ 1er et 5, 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 n'associe pas le civilement responsable aux procédures tendant à la sanction de son préposé ? ».

b. Par jugement du 23 mai 2014 en cause de la SPRL « Gardiennage, Protection, Dissuasion, Surveillance » (G.D.P.S.) contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 juin 2014, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5908 et 5943 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la SCRL « Palasi », assistée et représentée par Me J.-P. Gobiet, avocat au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5908;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5908 et dans l'affaire n° 5943.

La SCRL « Palasi » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 3 février 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que les affaires étaient 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 4 mars 2015 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 4 mars 2015.

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 la procédure antérieure*

Dans l'affaire n° 5908, la SCRL « Palasi », qui exploite un bar, sollicite l'annulation d'une amende administrative infligée à son préposé pour méconnaissance de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, notamment l'exercice d'une mission de gardiennage sans agrément.

La SCRL « Palasi » avait accepté l'arrangement amiable qui lui avait été proposé. Par contre, son préposé, n'ayant pas retiré au bureau de poste les courriers recommandés qui lui étaient adressés, ignorait la procédure diligentée contre lui, lui proposant d'abord un arrangement amiable d'un montant de 750 euros, puis prononçant finalement une amende administrative de 2 500 euros. Cette décision fut ensuite communiquée à la SCRL « Palasi », civilement responsable, qui proposa de payer le montant initialement proposé à titre d'arrangement à l'amiable; cette proposition fut refusée, en ce qu'elle n'était pas prévue par la loi, et la SCRL « Palasi » introduisit un appel contre cette décision.

La SCRL « Palasi » invite le juge *a quo* à interroger la Cour en ce qu'elle n'a pu bénéficier d'aucune possibilité de se défendre pendant la procédure, puisque ce n'est que lorsqu'une amende fut infligée à son préposé qu'elle fut informée de cette décision. Le juge *a quo* constate que le préposé disposait de la possibilité de faire valoir des arguments qui auraient pu convaincre l'administration, alors que la société, en tant que civilement responsable, fut avisée de l'amende due par son préposé, sans avoir pu au préalable faire valoir ses moyens de défense, alors qu'elle se trouve dans une situation assez proche de celle de son préposé, ce qui soulève deux problèmes : d'une part, la société n'est pas informée de la proposition d'arrangement à l'amiable, mais seulement instruite de l'amende prononcée, sans possibilité de réduire son préjudice lorsque l'amende n'est pas contestée; d'autre part, il n'y a pour l'administration aucune obligation d'entendre le civilement responsable au cours de la phase de la procédure susceptible de se clore par l'infliction d'une amende, ce qui prive la société d'un degré de juridiction, alors qu'en matière de roulage, l'article 145, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle prévoit que les citations sont notifiées le cas échéant au civilement responsable. Le juge *a quo* a dès lors décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

Dans l'affaire n° 5943, la SPRL « Gardiennage, Protection, Dissuasion, Surveillance » (G.D.P.S.), qui exploite une société de gardiennage, sollicite l'annulation d'une amende administrative infligée à son préposé pour méconnaissance de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, en l'espèce l'exercice d'une mission de gardiennage sans avoir suivi la formation pour ce faire et sans être en possession d'une carte de légitimation.

Bien qu'il ait accepté l'arrangement amiable qui lui a été proposé de payer un montant de 450 euros, le préposé n'effectua aucun paiement, de sorte que la procédure reprit son cours et une amende de 1 500 euros fut prononcée pour les deux infractions. Cette décision fut ensuite communiquée à la SPRL « G.D.P.S. » au titre de civilement responsable, qui introduisit un appel contre cette décision.

Reprenant le raisonnement émis dans l'affaire n° 5908, le juge *a quo* a décidé, afin notamment de permettre à la SPRL « G.D.P.S. » de prendre part au débat qui sera mené devant la Cour constitutionnelle, de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

### III. *En droit*

– A –

A.1. La SCRL « Palasi » renvoie au raisonnement du juge *a quo* pour considérer que la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle précise ne pas contester sa qualité de civilement responsable, mais estime discriminatoire qu'il ait été proposé au contrevenant de payer une somme de 750 euros, alors qu'il lui est aujourd'hui réclamé un montant de 2 500 euros. Si elle avait été informée de la procédure menée contre son préposé, elle aurait pu non seulement prendre contact avec le contrevenant afin de discuter avec lui en temps utile – leurs intérêts étant liés – de l'attitude à adopter à l'égard de la proposition formulée, mais aurait eu également une meilleure connaissance du dossier avant d'introduire le seul recours qui lui est ouvert, à savoir l'appel devant le Tribunal de première instance de Bruxelles.

Ce recours est accordé au civilement responsable, second débiteur de l'Etat en vertu de la loi, contre une décision prise au terme d'une procédure à laquelle il n'a pas été associé, ce qui constitue, selon la SCRL « Palasi », une discrimination par rapport aux droits du contrevenant mais aussi par rapport aux autres situations où la loi crée un mécanisme de responsabilité civile.

La SCRL « Palasi » estime, enfin, que l'article 19, § 5, alinéa 8, de la loi du 10 avril 1990 doit être interprété en ce sens que le civilement responsable ne peut être privé de la possibilité d'invoquer des circonstances atténuantes, même lorsque le contrevenant n'a pas introduit lui-même un recours, ou lorsque ces circonstances sont postérieures à l'infraction.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Il rappelle que le législateur avait initialement choisi de dissuader des comportements constitutifs d'une infraction à la loi du 10 avril 1990 par des amendes administratives, puis a introduit la possibilité d'adresser au contrevenant un simple avertissement ou d'annuler la procédure visant à infliger une amende administrative par un paiement dans le cadre d'un accord à l'amiable.

Dans le cadre de cette phase préalable à la procédure pouvant mener à une amende administrative, il ne peut y avoir une quelconque atteinte aux droits de l'employeur, qui n'est en rien concerné par cette procédure, n'étant pas civilement responsable du paiement de l'arrangement amiable proposé à son préposé; celui-ci ne dispose d'ailleurs pas davantage que son employeur de la possibilité de discuter le choix discrétionnaire du fonctionnaire d'adresser au contrevenant un simple avertissement ou une proposition d'accord à l'amiable, ni de la possibilité de discuter le montant amiable proposé. Permettre au civilement responsable d'accepter le montant de la transaction risquerait, au contraire, de porter atteinte aux droits du contrevenant qui entendrait, pour des raisons de légalité ou de fait, contester les infractions qui lui sont reprochées.

Ce n'est dès lors que lorsqu'une amende administrative est infligée au contrevenant que l'employeur sera déclaré civilement responsable du paiement de cette amende, et ce afin d'inciter les employeurs à exercer un contrôle strict sur leurs préposés.

A.2.2. La disposition en cause préserve les droits tant du contrevenant que du civilement responsable, qui disposent d'un même recours devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, ce recours pouvant aboutir à la suppression pure et simple de l'amende si le Tribunal estime que l'infraction n'est pas établie, ou à une diminution de cette amende si le Tribunal estime devoir tenir compte de circonstances atténuantes : le contrevenant et le civilement responsable sont donc traités de manière identique tant sur le plan de la procédure de recours que sur le plan des effets du recours.

L'absence d'implication du civilement responsable dans une phase d'instruction est une situation communément admise et habituelle : en matière pénale, les autorités d'instruction ne sont pas obligées d'entendre le civilement responsable et de recueillir son point de vue, même si le parquet entend clôturer le dossier pénal par une transaction en application de l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle ou en matière de roulage.

La Cour de cassation a d'ailleurs, dans un arrêt du 13 janvier 2014, considéré que l'absence de possibilité pour le civilement responsable au sens de la disposition en cause de faire valoir ses moyens de défense au stade de la phase administrative à charge du contrevenant ne méconnaissait pas le principe général des droits de la défense.

A.2.3. Pour le surplus, la loi du 10 avril 1990 vise à sanctionner des comportements infractionnels imputables à des personnes, qui peuvent se défendre et faire valoir leur point de vue en contestant les infractions qui leur sont reprochées; il n'existe aucune raison pour l'administration d'entendre l'employeur, qui n'est qu'un second débiteur de l'amende.

Enfin, le mécanisme en cause ne peut être comparé à l'article 145, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle : en effet, une amende pénale constitue une peine qui ne peut être prononcée que par un tribunal, à la

différence des amendes administratives, qui ne sont que des sanctions pécuniaires, sans influence sur le casier judiciaire; en outre, en matière de roulage, le civilement responsable est souvent la seule personne connue au moment des constats, et c'est par cette personne que l'on connaîtra ensuite le contrevenant, alors que, en matière de sécurité privée, il n'y aura pas de poursuites contre le civilement responsable, si on ne connaît pas le contrevenant, et en cas de doute sur le civilement responsable, le dossier sera clôturé sans paiement.

A.3. La SCRL « Palasi » précise qu'elle n'a jamais soutenu être civilement responsable du montant proposé au titre d'arrangement amiable ou revendiqué le droit d'être entendue par l'administration; elle reproche seulement de ne pas avoir été informée de l'existence de ce dernier, et de ne pas avoir pu en discuter en temps utile avec son préposé.

Le raisonnement du Conseil des ministres consistant à considérer que l'employeur n'est pas concerné par la proposition de transaction est, selon elle, un peu court, dès lors qu'en cas de refus de la proposition de transaction, le civilement responsable est tenu de payer un montant plus élevé, en l'espèce plus de 300 % du montant initialement proposé.

– B –

B.1. L'article 19 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : la loi du 10 avril 1990), tel qu'il était applicable aux faits dont a été saisi le juge *a quo*, disposait :

« § 1. A toute personne physique ou morale qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution, 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 30 % 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, l'article 11, § 1er ou l'article 15, est comprise entre 7 500 euros et 15 000 euros ;
- l'article 8, à l'exclusion du § 3, l'article 10, l'article 11, à l'exclusion du § 1er, l'article 16, alinéa 2, 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 les trois ans qui suivent l'acceptation d'un arrangement à l'amiable, tel que visé à l'alinéa 1er, 2°, une infraction à la même disposition que celle ayant donné lieu à l'arrangement à l'amiable est constatée;

2° doublés si l'infraction est constatée dans les trois ans qui suivent 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°.

Le fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1er, peut, s'il existe des circonstances atténuantes, infliger une amende administrative inférieure aux montants minima visés à l'alinéa 1er, 3°, sans que l'amende puisse être inférieure à 70 % de ces montants minima.

[...]

§ 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.

Le tribunal peut, s'il existe des circonstances atténuantes, diminuer le montant de l'amende administrative infligée sous les montants minima visés à l'article 19, § 1er, alinéa 1er, 3°, sans que l'amende puisse être inférieure à 70 % de ces montants minima.

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

Lorsque celui à qui une amende est infligée ou la personne civilement responsable reste en défaut de paiement de l'amende dans le délai imparti, et que la possibilité d'appel fixée à l'alinéa 1er, est épuisée, la décision d'infliger une sanction administrative a force exécutoire, et

1° le fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1er, enjoint, par lettre recommandée, l'organisme de crédit qui a délivré la garantie bancaire au contrevenant ou à la personne civilement responsable, de procéder au paiement du montant de l'amende administrative;

2° en absence de garantie bancaire, le fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1er, lance une contrainte à laquelle les prescriptions de la cinquième partie du Code judiciaire sont d'application.

Aucune amende administrative ne peut être infligée trois ans après les faits constitutifs de la transgression visée au § 1er.

[...] ».

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 19, §§ 1er et 5, de la loi précitée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'associe pas le civilement responsable aux procédures tendant à la sanction de son préposé.

Il ressort des décisions de renvoi que la critique porte sur une différence entre l'employeur civilement responsable et le préposé sanctionné, d'une part, en ce que le civilement responsable n'est pas informé de la proposition d'arrangement à l'amiable, mais seulement instruit de l'amende prononcée, et, d'autre part, en ce qu'il n'y a pour l'administration aucune obligation d'entendre le civilement responsable au cours de la phase de la procédure susceptible de se clore par l'infliction d'une amende.

B.2.2. Afin de répondre aux questions préjudicielles posées, il convient de déterminer si l'employeur civilement responsable et le préposé contrevenant sont dans une situation comparable, en ce qui concerne la procédure administrative tendant à la sanction du préposé.

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.

Les personnes travaillant pour le compte des entreprises, services et organismes qui relèvent du champ d'application de la loi doivent notamment remplir les conditions d'exercice prévues par l'article 6 de la loi du 10 avril 1990; elles doivent également, conformément à l'article 10 de la même loi, communiquer sans délai aux autorités judiciaires, chaque fois que celles-ci le demandent, toutes les informations relatives aux délits dont elles ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs activités.

B.3.2. Les entreprises et 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'une entreprise ou 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.3.3. 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. L'article 19 de la loi du 10 avril 1990 instaure un mécanisme de sanctions administratives en cas de manquements à la loi du 10 avril 1990 ou à ses arrêtés d'application.

En vertu de cette disposition, le fonctionnaire compétent peut soit adresser un avertissement au contrevenant (article 19, § 1er, alinéa 1er, 1°), soit lui proposer un arrangement à l'amiable portant sur 30 p.c. du montant de l'amende administrative, dont le paiement annule la procédure d'infliction d'une amende administrative (article 19, § 1er, alinéa 1er, 2°), soit infliger une amende administrative (article 19, § 1er, alinéa 1er, 3°, et alinéas 2 et suivants), après avoir permis à celui qui viole la loi de présenter ses moyens de défense (article 19, § 5, alinéa 1er) et éventuellement tenu compte de circonstances

atténuantes lui permettant d'infliger une amende inférieure aux montants minima, sans que l'amende puisse être inférieure à 70 p.c. de ces montants minima (article 19, § 1er, alinéa 4).

Les personnes physiques ou morales qui exercent des activités de sécurité privée au sens de l'article 1er de la loi du 10 avril 1990 sont civilement responsables du paiement de l'amende administrative infligée à leurs préposés (article 19, § 5, alinéa 4), et doivent, afin de notamment garantir le paiement de ces amendes, constituer une garantie bancaire à cet effet (article 19, § 5, alinéa 5).

Lorsqu'une amende administrative est imposée, elle est notifiée par lettre recommandée à celui qui viole la loi, mais aussi à la personne civilement responsable (article 19, § 5, alinéa 3), qui peut, à l'instar de celui à qui une amende est infligée, introduire un recours suspensif contre l'application de l'amende administrative devant le Tribunal de première instance de Bruxelles (article 19, § 5, alinéa 6); aucun appel n'est possible contre la décision du Tribunal (article 19, § 5, alinéa 9).

Le Tribunal peut diminuer le montant de l'amende administrative infligée s'il estime qu'il existe des circonstances atténuantes, sans que l'amende puisse être inférieure à 70 p.c. des montants minima (article 19, § 5, alinéa 8, inséré par la loi du 28 avril 2010).

B.5.1. Avant sa modification par l'article 56 de la loi du 28 avril 2010, l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1990 excluait de son champ d'application les infractions qui étaient sanctionnées pénalement en vertu de l'article 18 de cette loi, abrogé par la loi du 28 avril 2010. Il s'ensuit qu'un même manquement à la loi du 10 avril 1990 précitée ne pouvait faire l'objet tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives.

B.5.2. 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; quant aux peines prévues à l'article 18 de la loi, elles ont été abrogées par la loi du 28 avril 2010 précitée, les manquements à la loi du 10 avril 1990 ne pouvant plus faire l'objet que de sanctions administratives.

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.

B.6.1. Dans sa version initiale, l'article 19 de la loi du 10 avril 1990 ne prévoyait de sanction administrative que sous la forme d'une amende administrative.

Différentes législations ont progressivement introduit la possibilité d'individualisation de cette sanction.

B.6.2. Les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2004, qui a introduit la possibilité d'adresser un avertissement au contrevenant, justifient cette modification comme suit :

« La loi ne prévoit qu'une sorte de sanction, c'est-à-dire les amendes. Il n'existe pas de possibilité de sanction plus légère. Il n'en existe pas non plus de plus lourde pour ceux qui, malgré les amendes infligées, persistent dans leurs infractions. Pour leur part, les personnes lésées et les organisations professionnelles sont également tributaires des résultats du contrôle réalisé par les autorités.

C'est pourquoi il est proposé de diversifier la possibilité de sanction d'une manière qui s'inspire tout à fait de la réglementation économique et de la possibilité de sanction de l'inspection économique. Cela se fait en introduisant l'avertissement (article 19, § 1er, 1°, et § 4).

L'introduction de la possibilité d'avertissement n'empêche pas qu'une infraction soit immédiatement réprimée par une amende administrative. Il se peut cependant qu'infliger une amende ne soit en première instance, ou même pas du tout, une mesure opportune, alors qu'il

n'est pas indiqué non plus de n'entreprendre aucune action. Il n'y a pas d'appel possible contre un tel avertissement. Il ne s'agit en effet pas d'une vraie sanction » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2328/001 et 2329/001, pp. 44-45).

B.6.3. L'article 494 de la loi-programme du 27 décembre 2004 a ensuite introduit dans la disposition en cause la possibilité d'une proposition d'accord à l'amiable, dont le paiement annule la procédure tendant à infliger l'amende administrative.

B.6.4. Par son 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.6.5. Afin de tenir compte de cet arrêt, la loi du 28 avril 2010 a supprimé les sanctions pénales prévues dans l'article 18 de la loi du 10 avril 1990 et a introduit la possibilité, tant pour l'administration que pour le juge en appel, de tenir compte de circonstances atténuantes pour réduire les amendes administratives en dessous des minimas fixés par la loi, afin d'« individualiser la sanction » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2423/009, p. 13).

B.7. Depuis sa rédaction originelle, l'article 19, § 5, de la loi du 10 avril 1990 prévoit que les personnes physiques et morales au sens de l'article 1er de la loi sont civilement responsables de l'amende administrative infligée à leurs administrateurs, aux membres de leur personnel dirigeant et d'exécution, à leurs préposés ou mandataires.

Les travaux préparatoires de la loi du 10 avril 1990 expliquent le choix de cette mesure dérogatoire au droit commun par le fait qu'elle « favorisera indubitablement un contrôle strict de l'entreprise sur ses mandataires ou préposés » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775/1, p. 20).

La responsabilité civile du fait d'autrui instaurée par l'article 19, § 5, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1990 constitue ainsi non seulement une garantie supplémentaire pour l'Etat du paiement de l'amende administrative prononcée à l'égard du préposé, mais elle participe également à l'« effet dissuasif » des amendes administratives, en incitant les employeurs à veiller à ce que les membres de leur personnel satisfassent aux conditions prévues par la loi du 10 avril 1990.

B.8. Il résulte de ce qui précède que, si les employeurs civilement responsables de l'amende administrative due par leurs préposés et ces mêmes préposés qui contreviennent à la loi du 10 avril 1990 ne sont pas dans une situation comparable en ce qui concerne la procédure d'infliction d'une amende administrative à l'égard de ces préposés, ils sont néanmoins dans une situation comparable en ce qui concerne le paiement de cette amende.

L'amende administrative est une sanction administrative qui frappe individuellement le préposé et ce n'est qu'au titre de civilement responsable que l'employeur sera informé de cette amende.

Il convient toutefois de constater que si le contrevenant ne paie pas le montant qui serait proposé par le fonctionnaire compétent dans le cadre d'un arrangement à l'amiable, l'employeur sera tenu au paiement de l'amende administrative infligée à son préposé, sans nécessairement avoir été informé de la procédure préalable à l'infliction de l'amende.

B.9. Cette différence de traitement, entre le contrevenant et la personne civilement responsable, est justifiée par l'objectif de la loi de conférer aux amendes administratives un effet dissuasif, de garantir à l'Etat le paiement des amendes administratives et d'inciter l'employeur à exercer un contrôle strict sur ses préposés, l'employeur n'étant civilement responsable que du paiement de l'amende administrative, et non du montant proposé au contrevenant dans le cadre du règlement amiable. Tant qu'une amende administrative n'est pas infligée au préposé, l'employeur n'est pas civilement responsable, et ne doit dès lors pas être associé à la procédure préalable à l'infliction de l'amende.

Les employeurs sont par ailleurs supposés veiller au respect de la loi du 10 avril 1990 par leurs préposés, en confiant leurs activités à des personnes de confiance, dont on peut présumer qu'elles informeront elles-mêmes leur employeur d'une proposition d'arrangement à l'amiable, celui-ci pouvant dès lors, en concertation avec le contrevenant, envisager la position la plus adéquate à adopter dans la phase préalable à l'infliction d'une amende.

B.10. Cette mesure n'est pas davantage disproportionnée, dès lors que l'employeur dispose d'un recours devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, qui exerce un contrôle de pleine juridiction.

L'employeur peut, dans ce contexte, avancer des éléments qui permettent au Tribunal, le cas échéant, de tenir compte de circonstances atténuantes en faveur du contrevenant, et de réduire en conséquence le montant de l'amende administrative.

Compte tenu de l'existence de ce recours de pleine juridiction, l'absence de possibilité pour la personne civilement responsable de faire valoir son point de vue au cours de la phase administrative préalable à l'infliction de l'amende administrative à son préposé, ne peut constituer une méconnaissance des droits de la défense, garantis notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, §§ 1er et 5, 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 rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels