

Rolnummers 4948, 4949, 4963 en 4968
Arrest nr. 66/2011 van 5 mei 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 19, § 5, zesde lid, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee vonnissen van 14 mei 2010 en bij vonnissen van 28 mei 2010 en 11 juni 2010 in zake respectievelijk Raphaël Koninckx, Christophe Jadoul, de vzw « Black Angels Security » in vereffening, en José Muller en de bvba « Marbis », tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 4, 16 en 21 juni 2010, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 19, § 5, zesde lid, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de rechtbank waarbij een beroep aanhangig wordt gemaakt, niet toestaat slechts één enkele straf uit te spreken indien ze zou oordelen dat de aan de ambtenaar verweten feiten deel uitmaken van eenzelfde misdadig opzet ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4948, 4949, 4963 en 4968 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Raphaël Koninckx, wonende te 6790 Virton, rue de la Colline 19, in de zaak nr. 4948;
- Christophe Jadoul, wonende te 6920 Wellin, rue Pâchis Lamkin 44, in de zaak nr. 4949;
- José Muller, wonende te 4000 Luik, avenue Maurice Destenay 18, in de zaak nr. 4968;
- de bvba « Marbis », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 4000 Luik, Impasse des Ursulines 15, in de zaak nr. 4968;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 2 februari 2011 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. A. Leboutte *loco* Mr. H. Deckers, advocaten bij de balie te Luik, voor Raphaël Koninckx, in de zaak nr. 4948, en voor Christophe Jadoul, in de zaak nr. 4949;
 - . Mr. C. Vercheval *loco* Mr. S. Marcy, advocaten bij de balie te Luik, voor José Muller en de bvba « Marbis », in de zaak nr. 4968;
 - . Mr. A.-S. Renson *loco* Mr. B. Renson, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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 de bodemgeschillen*

Zaken nrs. 4948 en 4949

Raphaël Koninckx (zaak nr. 4948) en Christophe Jadoul (zaak nr. 4949) vorderen, voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, de vernietiging van de beslissing die op 17 maart 2009 is genomen door de directeur-generaal van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken om hun een administratieve geldboete van 4 000 euro op te leggen wegens overtreding van sommige bepalingen van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. De ambtenaren van de voormelde Algemene Directie hebben een proces-verbaal opgesteld tegen de appellanten die de bewakingsdiensten verrichtten ter gelegenheid van het « Bal des Busés » dat aan de « Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix » te Namen werd georganiseerd, met name zonder over de nodige vergunningen te beschikken of de vereiste opleidingen te hebben gevolgd. Zij hadden bovendien kledij en persoonlijke bezittingen gecontroleerd. Aangezien zij de voorgestelde minnelijke schikking hebben geweigerd terwijl een administratieve procedure tegen hen was ingesteld, werd aan de appellanten de hiervoor in herinnering gebrachte sanctie opgelegd.

Na te hebben vastgesteld dat de Rechtbank niet over de bevoegdheid beschikt om de administratieve geldboete op te heffen teneinde ze, bij een vastgestelde inbreuk, door een waarschuwing te vervangen en na de ongrondwettigheden in herinnering te hebben gebracht die door de appellanten aan de in het geding zijnde wet worden toegeschreven, onderzoekt de Rechtbank ambtshalve een andere moeilijkheid die, volgens haar, de grondwettigheid van de wet zou kunnen aantasten, namelijk die welke bijgevolg het voorwerp van de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag uitmaakt.

Zaak nr. 4963

De vzw « Black Angels Security » vordert, voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, de vernietiging van de beslissing van de directeur-generaal van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken om aan Gérald Ndoye een administratieve geldboete van 3 500 euro op te leggen wegens overtreding van sommige bepalingen van de voormelde wet van 10 april 1990 terwijl hij bewakingswerk verrichtte ter gelegenheid van een festival dat op 14 augustus 2007 te Hoei werd georganiseerd. Redenerend zoals in de zaken nrs. 4948 en 4949, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in deze zaak, ambtshalve dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

Zaak nr. 4968

José Muller en de byba « Marbis » vorderen, voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, de vernietiging van de beslissing die op 7 oktober 2009 is genomen door de directeur-generaal van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken om aan de eerstgenoemde een administratieve geldboete van 1 500 euro op te leggen wegens overtreding van sommige bepalingen van de voormelde wet van 10 april 1990 terwijl hij op 8 juni 2007 bewakingswerk verrichtte in een nachtclub. Redenerend zoals in de drie voorgaande zaken, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in deze zaak, ambtshalve dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van Raphaël Koninckx en Christophe Jadoul, appellanten in de zaken nrs. 4948 en 4949

A.1. De appellanten voor de verwijzende rechter brengen het door het Hof op 11 maart 2009 gewezen arrest nr. 42/2009 in herinnering, waarin het heeft geoordeeld dat de in de artikelen 18 en 19 van de wet van 10 april 1990 bedoelde administratieve geldboeten strafrechtelijk van aard zijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dat, in de zaak die het door de verwijzende rechter kreeg voorgelegd, moest worden vastgesteld dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet waren geschonden.

De appellanten zijn van oordeel dat de redenering van het Hof in die zaak te dezen kan worden overgenomen. Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, bepalen de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en, meer bepaald, artikel 19, § 5, zesde lid, ervan, immers niet dat de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, uitspraak doende op beroep tegen de beslissing van een bevoegde ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen, artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek kan toepassen en kan oordelen dat de diverse vastgestelde overtredingen van de wet in werkelijkheid deel uitmaken van eenzelfde misdadig opzet dat de uitspraak van één enkele straf, namelijk de zwaarste, met zich meebrengt.

Daaruit vloeit voort dat de bevoegdheden waarover de bevoegde ambtenaar, onder het toezicht van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, beschikt, ruimschoots verschillend zijn van diegene waarover de correctionele rechtbank beschikt wanneer zij een strafrechtelijke sanctie oplegt, zonder dat dat verschil in behandeling objectief en evenredig is verantwoord.

De opheffing van artikel 18 van de in het geding zijnde wet bij artikel 55 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen, die op 20 mei 2010 in werking is getreden, namelijk op het ogenblik van de aan de appellanten verweten feiten, heeft geen weerslag op het hangende geschil in zoverre de wetgever op het ogenblik dat de overtredingen zijn begaan, van oordeel was dat de per definitie zwaardere overtredingen het voorwerp van een strafrechtelijke sanctie hadden kunnen uitmaken - hetgeen hij voortaan heeft opgeheven - en dat andere, minder zware overtredingen enkel nog het voorwerp van administratieve sancties zouden uitmaken waarop de rechter artikel 65 van het Strafwetboek niet zou kunnen toepassen.

De prejudiciële vraag dient dus bevestigend te worden beantwoord.

Standpunt van José Muller en de bvba « Marbis »

A.2. De appellanten in de zaak nr. 4968 voeren aan dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord en gedragen zich voor het overige naar de wijsheid van het Hof.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. In hoofdorde is de Ministerraad van oordeel dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp is geworden wegens de opheffing van artikel 18 van de wet van 10 april 1990 bij de wet van 28 april 2010, ingevolge het arrest nr. 42/2009 van het Hof. In zoverre voortaan enkel nog een systeem van administratieve sancties bestaat, is het door het Hof afgekeurde verschil in behandeling tussen de personen aan wie een strafrechtelijke sanctie op grond van artikel 18 kon worden opgelegd (en die dan de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek konden genieten) en de personen aan wie administratieve geldboeten worden opgelegd, voortaan onbestaande.

A.3.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de in de prejudiciële vraag beoogde situaties niet vergelijkbaar zijn. Het bij de wet van 10 april 1990 ingevoerde systeem berust immers niet op alternatieve sancties maar voortaan enkel nog op administratieve sancties (gezien de opheffing van artikel 18). In de wet wordt dus in een identieke behandeling voorzien : die met betrekking tot de administratieve sancties. De aan die twee soorten van sancties eigen logica verantwoordt echter de verschillen in behandeling, met name wat de procedureregels, het bedrag en de modaliteiten betreft. Het opleggen van administratieve sancties berust bovendien op een objectieve grondslag, namelijk dat zij soepeler zijn dan de strafrechtelijke sancties en dat zij het de overtreder mogelijk maken de nadelen van een verschijning voor een strafrecht te ontlopen.

A.3.3. In uiterst ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de in het geding zijnde maatregel niet onevenredig is. De marge waarbinnen de vastgestelde sancties worden bepaald - gaande van 100 tot 25 000 euro -, lijkt niet onevenredig te zijn met de ernst van de feiten. Bovendien heeft de wetgever, ingevolge het arrest nr. 42/2009, toegestaan dat de rechter het bedrag van de sanctie vermindert zonder dat de geldboete lager mag zijn dan 70 pct. van die minimumbedragen.

Aldus zou, zo oordeelt de Ministerraad, te dezen, de toepassing door de burgerlijke rechter van een opsloppingsregel, analoog aan die waarin artikel 65 van het Strafwetboek voorziet, niet verenigbaar zijn met het systeem van administratieve geldboeten van artikel 19 van de wet van 10 april 1990. Zij zou immers ertoe leiden dat bij systematische en herhaalde overtredingen slechts één geldboete met betrekking tot de zwaarste overtreding zou kunnen worden opgelegd. Een dergelijke maatregel zou niet het ontradende effect hebben dat de wetgever met de in het geding zijnde administratieve geldboeten wil beogen.

Het met de opsloppingsregel van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek nagestreefde doel is een vergelijk, dat wordt gekenmerkt door de bekommernis om de straffen die voor elke overtreding zijn uitgesproken, niet zonder meer samen te tellen. De regels van de samenloop worden verantwoord door de theorie van de waarschuwing.

Inzake administratieve geldboeten wordt echter in een dergelijke ernstige waarschuwing voorzien in artikel 19 van de wet van 10 april 1990. Dat artikel bepaalt immers dat de door de Koning gemachtigde ambtenaar, naar gelang van de omstandigheden, een waarschuwing kan richten waarbij de overtreder tot de stopzetting van de handeling wordt aangemaand of hem een minnelijke schikking kan voorstellen die de helft van het bedrag van de in 3° bedoelde administratieve geldboete bedraagt, zonder evenwel lager te zijn dan 100 euro. In een dergelijk geval doet de betaling van het bedrag van de minnelijke schikking de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete vervallen. Aan de appellat voor de verwijzende rechter werd, te dezen, een dergelijke minnelijke schikking voorgesteld.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1. Artikel 19 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, zoals het op het ogenblik van de feiten van toepassing was, bepaalde :

« § 1. Aan elke natuurlijke of rechtspersoon, die de bepalingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten niet naleeft, de misdrijven bedoeld in artikel 18 uitgezonderd, kan :

1° een waarschuwing worden gericht waarbij de overtreder tot de stopzetting van deze handeling wordt aangemaand;

2° of een minnelijke schikking worden voorgesteld die de helft bedraagt van het bedrag van het administratieve geldboete, bedoeld onder 3°, zonder evenwel lager te zijn dan 100 euro. De betaling van de minnelijke schikking doet de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete vervallen;

3° of een administratieve geldboete worden opgelegd van 100 euro tot 25.000 euro, met dien verstande de administratieve geldboete in geval van inbreuken bepalingen, bedoeld in of krachtens :

- artikel 2, § 1 of artikel 4, begrepen is tussen 12.500 euro en 25.000 euro;

- artikel 1, § 1, tweede lid, vierde lid of zesde artikel 2, § 2, artikel 3, artikel 9, § 4, of artikel 15, begrepen is tussen 7.500 euro en 15.000 euro;

- artikel 8, uitgezonderd § 3, of een van de artikelen 13.1 tot en met 13.14, begrepen is tussen 2.500 euro en 10.000 euro;

- artikel 5, eerste lid, 1°, 5° of 8°, artikel 6, eerste en 8°, artikel 4*bis*, artikel 8, § 3, artikel 9, artikel 14, artikel 20, begrepen tussen 1.000 euro en 2.500 euro;

- artikel 6, eerste lid, 5°, begrepen tussen 500 euro en 1.000 euro.

De toepasbare tarieven van de administratieve geldboetes worden :

1° met de helft vermeerderd indien binnen het jaar, nadat aan de overtreder een waarschuwing is gericht, zoals bedoeld in het eerste lid, 1°, de handeling die er de aanleiding toe was, wordt vastgesteld;

2° verdubbeld indien de overtreding binnen de drie jaar, nadat een minnelijke schikking werd aanvaard of een administratieve geldboete werd opgelegd, wordt vastgesteld;

3° verdubbeld indien de overtreding wordt vastgesteld, nadat zij eerder werd vastgesteld in de omstandigheid dat de staking van de handeling bevolen was in het kader van artikel 16, derde lid.

Bij samenloop van inbreuken worden de tarieven samengeteld, waarbij het totale bedrag het maximumbedrag, bedoeld in het eerste lid, 3°, niet mag overschrijden.

[...]

§ 5. De bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid, beslist tot het opleggen van een administratieve geldboete na degene die de wet schendt in de gelegenheid te hebben gesteld zijn verweermiddelen voor te dragen.

De beslissing bepaalt het bedrag van de geldboete en wordt met redenen omkleed.

Zij wordt bij een ter post aangetekende brief ter kennis gebracht van degene die de wet schendt, alsmede van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die burgerrechtelijk aansprakelijk is voor het betalen van de administratieve geldboete. Er wordt een verzoek aan toegevoegd de geldboete te betalen binnen de termijn bepaald door de Koning. Na het verstrijken van deze termijn is een nalatigheidsintrest, gelijk aan de wettelijke intrestvoet, verschuldigd.

De in artikel 1 bedoelde natuurlijke personen of rechtspersonen zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor het betalen van de administratieve geldboete die aan hun bestuurders, leden van het leidinggevend en uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.

Indien zij geen exploitatiezetel hebben in België, stellen de ondernemingen, de instellingen en de ondernemingen die een dienst organiseren een op eerste verzoek

uitvoerbare bankwaarborg ten belope van een som van EUR 12 500,00 als waarborg tot betaling van de retributies en de administratieve geldboetes. Deze bankwaarborg moet kunnen aangesproken worden door de Belgische overheid. De Koning bepaalt de modaliteiten en de procedure tot het stellen van deze bankwaarborg, de wijze waarop de overheid beroep doet op deze bankwaarborg en de aanvulling ervan.

Degene aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd of de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon kan binnen de door de Koning bepaalde termijn voor de betaling van de geldboete bij verzoekschrift voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de toepassing van de administratieve geldboete betwisten. Dit beroep schorst de uitvoering van de beslissing.

Het beroep waarbij de toepassing van de administratieve geldboete wordt betwist, is slechts ontvankelijk indien een kopie van het verzoekschrift uiterlijk op de datum van neerlegging van het verzoekschrift bij de rechtbank tevens bij ter post aangetekende brief wordt gezonden aan de bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid.

Tegen het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg is geen hoger beroep mogelijk.

[...] ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 19, § 5, zesde lid, van de voormelde wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre het de burgerlijke rechtbank niet de mogelijkheid biedt om enkel de zwaarste geldboete uit te spreken voor overtredingen die « de opeenvolgende en voortgezette uitvoering van eenzelfde misdadig opzet » zijn, terwijl, met betrekking tot strafrechtelijke inbreuken, artikel 65 van het Strafwetboek voorziet in een opslorping van de lichtere strafrechtelijke geldboeten door de zwaarste geldboete die voor één van de onderscheiden inbreuken kan worden opgelegd.

B.3.1. De in artikel 19, § 1, bedoelde geldboeten hebben tot doel de inbreuken te voorkomen en te bestraffen die worden begaan door vennootschappen die actief zijn op het vlak van de private en bijzondere veiligheid - of door hun personeelsleden - en waarbij de door de in het geding zijnde wet opgelegde verplichtingen niet in acht worden genomen.

Die verplichtingen bestaan onder meer in het optreden binnen de wettelijke grenzen, het beschikken over de vereiste vergunningen, erkenningen en verzekeringen, het optreden binnen de vergunde grenzen, het verstrekken van inlichtingen over hun activiteiten aan de gerechtelijke en administratieve overheden en het naleven van de algemene en bijzondere uitoefeningsvoorwaarden.

B.3.2. Artikel 19, § 1, eerste lid, van de wet sluit uitdrukkelijk de inbreuken die strafrechtelijk worden bestraft krachtens artikel 18 van diezelfde wet, van zijn toepassingsfeer uit. Daaruit volgt dat eenzelfde niet-nakoming van de voormelde wet van 10 april 1990 niet zowel strafrechtelijk als administratief kan worden bestraft.

Krachtens artikel 18 van de wet, vóór de opheffing ervan bij de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen, wordt elke overtreding van de artikelen 8, § 2, tweede tot vijfde lid, en 11 bestraft met een geldboete van 25 tot 25 000 euro en wordt elke overtreding van artikel 10 bestraft met een geldboete van 2,50 tot 2 500 euro.

Artikel 8, § 2, bevat bepalingen inzake het voorhanden hebben, het dragen, het bewaren en het registreren van wapens.

Artikel 10 verplicht de ondernemingen, diensten en instellingen die onder het toepassingsgebied van de wet vallen, alsmede de personeelsleden van die ondernemingen, diensten en instellingen en de personen die voor hun rekening werken, aan de rechterlijke instanties, telkens als deze erom verzoeken, onverwijld alle inlichtingen mede te delen over misdrijven waarvan zij tijdens of naar aanleiding van de uitoefening van hun activiteiten kennis krijgen.

Artikel 11 legt een verbod op om zich in te laten met of tussen te komen in een politiek conflict of een arbeidsconflict, om op te treden tijdens of naar aanleiding van vakbondsactiviteiten of activiteiten met een politieke finaliteit, om toezicht te houden op politieke, filosofische, godsdienstige of vakbondsovertuigingen of op het mutualistisch lidmaatschap en op de uiting van die overtuigingen, om te dien einde gegevensbestanden aan te leggen en om enig gegeven over hun cliënten of de personeelsleden ervan aan derden mede te delen.

B.3.3. De interne bewakingsdiensten beschikken over belangrijke bevoegdheden zowel wat betreft de controle en de bewaking van personen, in voorkomend geval, op voor het publiek toegankelijke plaatsen, als wat betreft de vaststelling van administratieve inbreuken. Bovendien zijn de vergunningen tot het voorhanden hebben en tot het dragen van wapens voor de interne bewakingsdiensten en hun personeel onderworpen aan bepalingen die afwijken van het gemeen recht (artikel 8, § 2).

De personen die werken in dienst of voor rekening van een interne bewakingsdienst, kunnen onder bepaalde voorwaarden overgaan tot de controle van de kledij en de goederen van personen en kunnen zich identiteitsdocumenten laten voorleggen of laten overhandigen, controleren, kopiëren of inhouden (artikel 8, §§ *6bis* en *6quater* en § 11). Zij kunnen hun bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover die krachtens een wet niet uitsluitend zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van het openbaar gezag (artikel 8, § 8, tweede lid).

B.3.4. Zoals in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities verboden worden en de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective » wordt onderstreept, bestond de doelstelling van de wetgever erin « een juridische basis [te creëren] om bepaalde activiteiten die vandaag door de politiediensten worden uitgeoefend, doch die niet tot hun kernactiviteiten behoren en bepaalde, doorheen de jaren ontstane, hybride situaties van privaat toezicht toe te vertrouwen aan de private veiligheidssector » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001, p. 4).

B.4.1. Met betrekking tot de administratieve geldboeten werd in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet gepreciseerd :

« Naast de sancties bedoeld in artikel 17, en de straffen bedoeld in artikel 18, moet vooral het opleggen van administratieve geldboeten de naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten verzekeren. Administratieve geldboetes hebben geen invloed op het strafregister, tasten de eer in veel mindere mate aan, en zullen bijgevolg soepeler opgelegd worden dan eigenlijke straffen.

Indien het bedrag van de boete evenwel hoog genoeg is, zal het afschrikkend effect ervan onmiskenbaar zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775/1, p. 20).

De in artikel 17 van de wet bedoelde sancties zijn de intrekking of de schorsing, door de bevoegde minister, van de vergunning of erkenning en de intrekking van de identificatiekaart bedoeld in artikel 8, § 3.

B.4.2. De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in dat artikel 6 en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

B.5. De waarborgen vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereisen niet dat daarnaast op iedere persoon ten aanzien van wie een administratieve sanctie wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van die bepaling wordt gekwalificeerd, dezelfde maatregelen tot verzachting van de straf kunnen worden toegepast als die welke de persoon geniet ten aanzien van wie een sanctie wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van het interne recht wordt gekwalificeerd. Aangezien de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen het voorwerp kan uitmaken van een toetsing met volle rechtsmacht, dient het Hof, wat de andere in het geding zijnde aspecten betreft, zijn toetsing te beperken tot de inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige inbreuken op wettelijke bepalingen moeten worden bestraft, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancties *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan op zich niet worden geacht discriminerend te zijn.

Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.7. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren ook tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de

inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is (arrest nr. 93/2008 van 26 juni 2008, B.15.3), met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter (arrest nr. 138/2006 van 14 september 2006, B.7.2), of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf (arrest nr. 81/2007 van 7 juni 2007, B.9.4).

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.8. In het arrest nr. 42/2009 van 11 maart 2009 heeft het Hof geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schond, maar uitsluitend in zoverre artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990, zoals gewijzigd bij de wet van 2 september 2005, de minima van de administratieve geldboeten vaststelt op veel hogere bedragen dan die van de strafrechtelijke geldboeten, zonder dat artikel 19, § 5, zesde lid, van dezelfde wet de rechter toelaat de administratieve geldboeten te verminderen tot onder de in de wet vastgestelde minima.

B.9. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereisen voor het overige niet dat de burgerlijke rechter de opslorplingsregel op de administratieve geldboeten kan toepassen.

De toepassing door de burgerlijke rechter van een opslorplingsregel analoog aan die waarin artikel 65 van het Strafwetboek voorziet, zou immers niet verenigbaar zijn met het

sanctiesysteem van artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990. Zij zou ertoe leiden dat bij systematische en herhaalde overtredingen slechts één boete, met betrekking tot de zwaarste overtreding, zou kunnen worden opgelegd. Een dergelijke maatregel zou niet het ontradende effect hebben dat de wetgever met de in het geding zijnde administratieve geldboeten wou (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775-1, p. 20) en kon (B.7) beogen.

De wetgever kan, zonder het gelijkheidsbeginsel te schenden, oordelen dat de straftoemingsregeling van artikel 65 van het Strafwetboek niet toepasselijk is op de administratieve geldboeten waarin artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990 voorziet.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19, § 5, zesde lid, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 5 mei 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse