

Luxembourg, le 26 novembre 2025

Objet : Projet de loi n°8031¹ portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance - Amendements parlementaires. (6114terGKA/GLO)

*Saisine : Ministre de la Justice
(6 octobre 2025)*

Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements parlementaires sous avis (ci-après les « Amendements sous avis ») ont pour objet de modifier le projet de loi n°8031 afin d'y refléter les échanges de vues entre la Commission de la Justice de la Chambre des Députés et la Commission « Affaires juridiques » du Conseil d'État qui a eu lieu en date du 22 mai 2025.

En bref

- La Chambre de Commerce salue le projet de loi n°8031 qui vise à préciser le cadre légal ainsi que les missions et obligations des agents dans le secteur privé de gardiennage et de surveillance.
- Elle estime toutefois que le projet de loi n°8031 devrait être davantage modifié en ce qui concerne notamment (i) l'interdiction pour les entreprises de gardiennage et de surveillance d'avoir recours à des contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, (ii) le libellé relatif à la sanction en cas de recours à une entreprise de gardiennage ou de surveillance sans autorisation, alors qu'elle « aurait dû savoir » que cette entreprise ne dispose pas de l'autorisation et (iii) les montants des amendes qui s'étaisent désormais de 500 à 50.000 euros et quant à la proportionnalité desquels elle s'interroge.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

¹ [Lien vers les amendements parlementaires au projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter les dispositions du projet de loi n°8031 dans son avis du 4 octobre 2022² ainsi que les premiers amendements parlementaires dans son avis du 8 mai 2025³.

Pour rappel, le projet de loi n°8031 initial vise à moderniser la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance afin de l'adapter à la situation actuelle des activités privées de gardiennage et de surveillance. A cette fin, le projet de loi n°8031 initial introduit tout d'abord une nouvelle activité de gardiennage et de surveillance, à savoir la surveillance lors d'événements accueillant du public. Ensuite, le projet de loi n°8031 initial vise à mieux délimiter les missions de la sécurité privée par rapport aux missions de la sécurité publique qui sont réservées à des agents publics, étatiques ou communaux. Les dispositions du projet de loi n°8031 initial précisent et clarifient aussi les droits et obligations des agents de gardiennage par rapport aux personnes qu'ils sont susceptibles de contrôler dans l'exercice de leurs missions de gardiennage et de surveillance. Par ailleurs, le projet de loi n°8031 initial apporte une réglementation relative à l'usage de chiens de gardiennage. Finalement, le projet de loi n°8031 initial prévoit (i) les amendes administratives d'un montant allant de 500 à 50.000 euros en cas d'infraction(s) à ses dispositions, (ii) une réglementation de la sous-traitance en matière de gardiennage et de surveillance ainsi que (iii) les taxes pour le traitement des demandes introduites pour l'octroi des autorisations, approbations et/ou licences.

L'objet des premiers amendements parlementaires au projet de loi n°8031 vise quant à lui principalement à prendre en compte et à répondre aux observations et aux oppositions formelles du Conseil d'Etat émises dans son avis du 11 juin 2024.

Les Amendements sous avis ont pour objet de modifier le projet de loi n°8031 afin d'y refléter les échanges de vues entre la Commission de la Justice de la Chambre des Députés et la Commission « Affaires juridiques » du Conseil d'État qui a eu lieu en date du 22 mai 2025. Ils proposent d'apporter des modifications à certains des amendements du 16 janvier 2025, suivant les éléments évoqués lors de cet échange de vues.

Avant d'entrer dans l'examen des Amendements sous avis, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer pour autant que de besoin aux observations formulées dans ses avis émis respectivement en date du 4 octobre 2022 et du 8 mai 2025.

Concernant **l'article 7** du projet de loi n°8031 initial, la Chambre de Commerce constate que le principe de l'interdiction pour les entreprises de gardiennage et de surveillance d'avoir recours à des contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ainsi qu'à des contrats sous statut d'indépendant n'a pas été modifié. Elle réitere dès lors ses interrogations quant aux conséquences que pourrait avoir une telle limitation, qui plus est à certains types de contrats de travail auxquels peuvent avoir recours les entreprises de gardiennage et de surveillance, pour engager leurs agents tant pour lesdites entreprises que pour le marché de travail.

Concernant **l'article 12** du projet de loi n°8031 initial qui prévoit l'obligation pour les entreprises de gardiennage et de surveillance effectuant l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers d'occuper le central de l'entreprise en permanence par deux agents opérateurs au moins, la Chambre de Commerce réitere son interrogation quant à savoir si une telle obligation légale est proportionnée dans le cadre d'une activité de surveillance de biens mobiliers et

² [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce du 4 octobre 2022](#)

³ [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce du 8 mai 2025](#)

immobiliers lorsque la surveillance est effectuée uniquement par des agents de gardiennage se trouvant physiquement sur place auprès du client, c'est-à-dire dans les locaux à surveiller.

Concernant l'**article 14** du projet de loi n°8031 initial qui précise qu'une entreprise de gardiennage et de surveillance qui remplit les conditions prévues pour exercer l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers peut, sur simple demande, être autorisée à exercer également l'activité de surveillance lors d'événements accueillant du public, la Chambre de Commerce se demande à nouveau s'il ne serait pas préférable d'accorder d'office l'autorisation pour la surveillance lors d'événements accueillant du public aux entreprises qui disposent de l'autorisation pour l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers.

L'article 22 du projet de loi n°8031 initial dispose que toute personne physique ou morale qui a recours à une autre personne physique ou morale pour préster des services relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée, « *alors qu'elle savait ou aurait dû savoir* » que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue, sera punie d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 250.000 euros, ou d'une de ces peines seulement. Si la Chambre de Commerce avait recommandé de supprimer uniquement les termes « *aurait dû savoir* » du texte de l'article 22, les premiers amendements parlementaires ont supprimé les termes « *qu'elle savait ou aurait dû savoir* », ce qui produit, selon la Chambre de Commerce, l'effet inverse de celui qui est souhaité dans son commentaire. La Chambre de Commerce se doit dès lors de réitérer sa recommandation de supprimer uniquement les termes « *aurait dû savoir* » et par conséquent de réintroduire les termes « *qu'elle savait* » dans le texte de l'article 22 du projet de loi n°8031.

L'article 23 du projet de loi n°8031 initial introduit dans la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée les nouvelles dispositions relatives aux amendes administratives. La Chambre de Commerce souhaite réitérer les commentaires y relatifs déjà émis dans ses deux avis. En effet, la seule amende administrative qui figure actuellement dans la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée est celle visée à l'article 22 du règlement (UE) 1214/20113 relative à non-respect des conditions d'octroi de la licence de transport de fonds transfrontalier. L'amende précitée s'élève à un montant pouvant aller de 250 à 25.000 euros. Les dispositions de l'article 23 du projet de loi n°8031 initial précisent que les infractions à la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée ainsi qu'à l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 précité sont punies d'une amende administrative d'un montant de 500 à 50.000 euros à charge de l'entreprise de gardiennage et de surveillance. La Chambre de Commerce observe à cet égard que le montant des amendes administratives introduites par le projet de loi n°8031 a doublé par rapport à l'amende actuellement en vigueur en lien avec l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 précité. La Chambre de Commerce réitere ainsi son appel, devenu malheureusement régulier, à une meilleure justification de la proportionnalité, de l'efficacité et du caractère dissuasif des sanctions qui amènerait bien souvent à réduire leur sévérité. Si la Chambre de Commerce ne s'oppose nullement à l'introduction des amendes administratives, elle demande néanmoins que le montant de ces amendes reste celui figurant dans la loi actuellement en vigueur, à savoir un montant allant de 250 à 25.000 euros, et ce d'autant plus qu'en cas d'une nouvelle infraction endéans un an le montant maximum peut être porté au double.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement 1^{er}

L'amendement 1^{er} propose de modifier l'article 1^{er} point 3 du projet de loi n°8031 qui prévoit que « *le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice s'informent réciproquement des demandes introduites et des autorisations émises, et échangent toutes les informations pertinentes y afférentes* » afin de tenir compte d'une opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 juin 2024.

L'article 1^{er} point 3 du projet de loi n°8031 se trouve ainsi complété en précisant la nature des données à caractère personnel échangées, ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu.

Concernant l'amendement 2

L'amendement 2 propose de modifier l'article 10 du projet de loi n°8031 afin de tenir compte notamment de deux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024. Il est ainsi proposé de reformuler les dispositions sous rubrique comme suit :

« Par surveillance de biens mobiliers et immobiliers au sens de la présente loi, on entend les activités qui consistent à assurer à titre professionnel la sécurité des biens mobiliers et des immeubles, ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles, soit par la présence de gardiens statiques, soit par un gardiennage mobile, soit à distance par des moyens techniques de télécommunication ou de vidéosurveillance reliés à un central de surveillance, et à assurer une intervention adéquate en cas d'intrusion non autorisée dans les immeubles concernés ou de soustraction frauduleuse, voire de menace d'endommagement par des tiers des biens surveillés.

Les missions de surveillance visées à l'alinéa 1^{er} ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Ces missions ne peuvent porter que :

1°. sur des lieux autres que les lieux accessibles au public, sauf les exceptions prévues aux articles 28-1 à 28-4 28-3, et ;

2°. sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage est titulaire de droits et d'obligations comportant leur surveillance au sens de l'alinéa 1^{er}. ».

Concernant l'amendement 3

L'amendement 3 propose de supprimer l'article 28-3 du projet de loi n°8130. Ledit article prévoit un régime de déclaration aux bourgmestres concernés lorsqu'il est prévu de recourir à une entreprise de gardiennage pour sécuriser un événement organisé dans des lieux accessibles au public et en plein air, y compris la procédure y afférente, ainsi que la possibilité de pouvoir interdire l'événement si la sécurité des personnes et des biens n'est pas assurée. Or, il a été constaté qu'il s'agit en l'occurrence seulement d'un aspect d'un sujet plus global et transversal, à savoir la salubrité, tranquillité et sécurité dans les lieux accessibles au public de façon générale, et que la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée, réglementant uniquement les entreprises de gardiennage, n'est pas la législation appropriée pour réglementer cette matière. La Chambre de Commerce salue cette suppression.

Concernant l'amendement 4

L'amendement 4 propose de supprimer le point 14 de l'article 22 du projet de loi n°8130. En effet, cette disposition prévoit une sanction pénale pour toute personne qui ne respecte pas l'interdiction prononcée par le bourgmestre prévue à l'article 28-3. L'article 28-3 du projet de loi n°8031 ayant été supprimé par l'amendement 3, cette disposition n'a plus lieu d'être.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements parlementaires sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

GKA/GLO/DJI