

N° 8031²⁴
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002
relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(2.7.2026)

La Commission se compose de : M. Laurent MOSAR, Président ; M. Charles WEILER, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, M. Sven CLEMENT, MM. Alex DONNERSBACH, Franz FAYOT, Marc GOERGEN, Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, Mme Stéphanie WEYDERT, M. Laurent ZEIMET, Membres.

*

SOMMAIRE

	<i>page</i>
I. Antécédents	1
II. Objet	2
III. Avis	4
IV. Commentaire des articles	9
V. Texte proposé par la Commission	26

*

I. ANTÉCÉDENTS

Madame la Ministre de la Justice Sam Tanson a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8031 à la Chambre des Députés en date du 20 juin 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, les textes coordonnés des dispositions à modifier ainsi qu'un *check* de durabilité et une fiche d'évaluation d'impact.

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») a émis son avis consultatif en date du 18 juillet 2022.

L'avis consultatif de la Chambre de Commerce a été émis le 4 octobre 2022.

L'avis consultatif de la Chambre des Salariés a été émis le 20 octobre 2022.

L'avis consultatif du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg le 4 octobre 2022.

L'avis consultatif de la Cour Supérieure de Justice a été émis le 27 octobre 2022.

L'avis consultatif du Parquet général a été émis le 28 octobre 2022.

L'avis consultatif du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a été émis le 22 septembre 2023.

La fiche relative à l'examen de proportionnalité pour le projet de loi sous rubrique a été transmis à la Chambre des Députés le 30 mai 2024.

Le Conseil d'État a rendu un avis le 11 juin 2024.

La Commission de la Justice a nommé Monsieur Charles Weiler comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique lors en date du 1^{er} septembre 2024. De plus, elle a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat elle a examiné une série d'amendements parlementaires.

Lors de sa réunion du 16 janvier 2025, la Commission de la Justice a continué ses travaux.

Lors de sa réunion du 24 janvier 2025, la Commission de la Justice a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis complémentaire du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a été émis le 21 février 2025.

L'avis complémentaire du Parquet général a été émis le 17 mars 2025.

L'avis complémentaire de la Cour Supérieure de Justice a été émis le 19 mars 2025.

L'avis complémentaire du SYVICOL a été émis le 31 mars 2025.

L'avis complémentaire de la Chambre de Commerce a été émis le 8 mai 2025.

La Commission de la Justice a eu un échange de vues avec les membres du Conseil d'Etat en date du 22 mai 2025.

Lors de sa réunion du 25 septembre 2025, la Commission de la Justice a examiné et adopté une deuxième série d'amendements parlementaires.

Le deuxième avis complémentaire du Parquet général a été émis le 13 novembre 2025, qui a été suivi d'un *corrigendum* en date du 12 décembre 2025.

Le deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce a été émis le 5 décembre 2025.

Le deuxième avis complémentaire du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a été émis le 12 décembre 2025.

L'avis complémentaire du Conseil d'État a été émis le 19 décembre 2025.

Le deuxième avis complémentaire du SYVICOL a été émis le 12 février 2026.

Lors de la réunion de la Commission de la Justice du 7 mai 2026, l'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné. De plus, une troisième série d'amendements parlementaires a été adoptée.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État a été émis le 9 juin 2026.

Lors de sa réunion du 2 juillet 2026, la Commission de la Justice a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État et elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, afin d'adapter le cadre légal existant aux évolutions du secteur et aux difficultés constatées dans la pratique. Il vise à renforcer la sécurité juridique des entreprises de gardiennage, de leurs agents, de leurs cocontractants et des personnes concernées par les missions de surveillance, tout en rappelant que les activités privées de gardiennage ne peuvent en aucun cas se substituer aux missions de sécurité publique.

La réforme s'inscrit dans un contexte où les entreprises de gardiennage sont de plus en plus sollicitées pour intervenir dans des situations variées, notamment lors d'événements accueillant du public, dans des lieux privés ouverts à certaines catégories de personnes, ou encore dans le cadre de missions de surveillance de biens mobiliers et immobiliers. Ces évolutions ont rendu nécessaire une clarification des droits et obligations des agents de gardiennage, ainsi qu'une délimitation plus précise entre les missions relevant de la sécurité privée et celles relevant exclusivement de la Police grand-ducale ou des autorités publiques compétentes.

Le projet de loi introduit ainsi un encadrement spécifique de la surveillance lors d'événements accueillant du public. Cette activité est soumise à autorisation et permet aux agents de gardiennage de veiller au respect des conditions fixées par l'organisateur de l'événement, notamment en matière d'âge, de titre d'accès, d'identité lorsque le titre est nominatif, de présence d'objets interdits ou non admis, ainsi que de comportement des personnes présentes. Les contrôles prévus par le texte demeurent strictement encadrés et ne peuvent être exercés qu'avec le consentement de la personne concernée.

Le texte précise également les modalités selon lesquelles les agents peuvent procéder à certains contrôles. La vérification de l'identité ou de l'âge se fait par la présentation d'un document officiel,

sans que celui-ci puisse être copié, retenu ou conservé au-delà des conditions prévues par la loi. La vérification de la présence d'objets interdits ou non admis peut comprendre une palpation superficielle, l'usage d'un portique de sécurité, d'un détecteur portable ou d'un chien détecteur, ainsi qu'une inspection visuelle des bagages ou véhicules.

Ces mesures sont conçues comme des actes de prévention et de contrôle d'accès, et non comme des prérogatives de police.

Le projet de loi clarifie en outre la mission de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles. Une telle mission ne peut avoir pour objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Elle doit rester liée aux droits et obligations du cocontractant de l'entreprise de gardiennage sur les biens ou lieux surveillés. Cette précision répond à la nécessité d'éviter toute confusion entre la surveillance privée exercée sur une base contractuelle et l'exercice de missions de police administrative ou judiciaire.

Les agents de gardiennage se voient également reconnaître une faculté limitée de retenir une personne ayant commis un crime ou un délit flagrant, lorsque les faits concernent des personnes ou des biens relevant de leur mission. Cette rétention ne peut intervenir que dans l'attente de l'arrivée de la Police, qui doit être immédiatement avertie. Le texte encadre strictement cette faculté, en interdisant notamment d'enfermer la personne retenue, de l'attacher ou de lui appliquer un moyen de contention.

Le projet encadre l'usage de chiens dans les missions de gardiennage. Cet usage est limité à une finalité de prévention et de dissuasion de faits susceptibles de compromettre la sécurité des personnes ou des biens relevant du champ d'application de la loi. Les chiens et les maîtres-chiens doivent remplir les conditions de formation prévues, tandis que les chiens présentant un danger au sens de la législation applicable sont exclus. Le texte veille ainsi à permettre le recours à cet outil de surveillance tout en prévenant les abus et les risques pour les personnes.

La réforme intervient également sur le statut des agents de gardiennage. Afin d'assurer une meilleure stabilité des relations de travail et une meilleure qualité des prestations, le projet exclut certaines formes contractuelles considérées comme inadaptées aux missions sensibles exercées par les agents. Les agents doivent ainsi être engagés directement par l'entreprise de gardiennage dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée, les contrats de travail intérimaire, certains contrats d'insertion ou de réinsertion, ainsi que les contrats sous statut d'indépendant étant exclus.

Le projet régit également par ailleurs la sous-traitance des missions de gardiennage. Celle-ci n'est admise que si l'entrepreneur principal et le sous-traitant disposent des autorisations requises et si les relations contractuelles sont formalisées par écrit. Cette mesure vise à lutter contre les pratiques de sous-traitance opaque, à responsabiliser l'entrepreneur principal et à assurer une meilleure information du bénéficiaire de la prestation.

Le texte introduit aussi une interdiction de recourir à une entreprise non autorisée pour prester des services relevant du champ d'application de la loi. Cette interdiction complète le régime d'autorisation applicable aux entreprises de gardiennage et tend à responsabiliser les personnes physiques ou morales qui font appel à de telles prestations.

Les amendements adoptés par la Commission de la Justice ont permis de tenir compte des avis rendus au cours de la procédure législative, en particulier des observations et oppositions formelles du Conseil d'État. La Commission a adopté une série de seize amendements lors de sa réunion du 16 janvier 2025, puis une nouvelle série d'amendements lors de sa réunion du 25 septembre 2025, à la suite notamment d'un échange de vues avec la commission compétente du Conseil d'État. Une dernière série de trois amendements a été adoptée lors de la réunion du 7 mai 2026.

Ces amendements ont notamment supprimé certaines notions susceptibles de créer une insécurité juridique, précisé le régime applicable aux contrôles exercés par les agents, reformulé les dispositions relatives à la surveillance de biens, mieux encadré l'usage de chiens, clarifié les règles relatives aux sanctions pénales et administratives, et adapté le dispositif d'échange d'informations entre le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice.

L'échange d'informations entre les deux ministres compétents a été revu afin de répondre aux exigences de protection des données à caractère personnel. Le mécanisme amendé vise à permettre une meilleure coordination administrative dans l'instruction, l'octroi, le refus, le retrait ou la révocation des autorisations, tout en limitant les données échangées aux informations nécessaires. Cette adaptation renforce la cohérence des procédures administratives tout en respectant le principe de minimisation des données.

Les amendements ont également modifié le régime de la surveillance lors d'événements accueillant du public. Le dispositif initial relatif à la déclaration au bourgmestre et à la détermination du périmètre d'un événement a été supprimé, la Commission ayant considéré que les questions générales relatives à la salubrité, à la tranquillité, à la sécurité et à l'ordre publics dans les lieux accessibles au public relèvent d'une matière plus large que la seule législation sur le gardiennage.

Le régime des sanctions a été profondément retravaillé. Les amendements distinguent plus clairement les comportements sanctionnés pénalement de ceux susceptibles de donner lieu à une amende administrative. Cette distinction vise à garantir une meilleure conformité au principe non bis in idem et à assurer une plus grande prévisibilité des sanctions applicables. Les incriminations ont en outre été précisées afin d'identifier plus clairement les personnes susceptibles d'être poursuivies, qu'il s'agisse de l'agent de gardiennage, de l'entreprise employeuse ou du cocontractant ayant recours à une entreprise non autorisée.

Dans sa version amendée, le projet de loi instaure ainsi un cadre plus cohérent et plus précis pour les activités privées de gardiennage et de surveillance. Il permet aux entreprises du secteur d'exercer leurs missions dans des conditions mieux définies, tout en garantissant la protection des droits fondamentaux des personnes concernées, notamment en matière de liberté individuelle, de respect de la vie privée, de protection des données personnelles et de liberté de circulation.

Le projet réaffirme enfin le principe selon lequel la sécurité privée ne peut intervenir que dans les limites d'une mission contractuelle déterminée. Les entreprises de gardiennage et leurs agents ne disposent pas de pouvoirs de police et ne peuvent être investis de missions ayant pour objet le maintien général de l'ordre public. Cette clarification constitue l'un des apports essentiels de la réforme et répond à la nécessité d'assurer un équilibre entre les besoins pratiques de surveillance privée et les prérogatives réservées aux autorités publiques.

*

III. AVIS

1. Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises du 18.07.2022

Dans son avis du 18 juillet 2022, le SYVICOL accueille favorablement l'objectif général du projet de loi, en ce qu'il vise à mieux encadrer les activités privées de gardiennage et à clarifier la frontière entre sécurité privée et sécurité publique. Il approuve en particulier l'introduction d'un cadre légal pour la surveillance lors d'événements accueillant du public, dès lors que cette activité est susceptible d'impliquer directement les communes et les bourgmestres. Le SYVICOL estime toutefois que certaines notions employées par le texte initial manquent de précision. Il demande ainsi la suppression du terme « occasionnels » dans l'expression « événements occasionnels accueillant du public », cette qualification étant susceptible de créer une incertitude quant au champ d'application de la loi. Il attire également l'attention sur le régime applicable aux événements organisés dans des lieux accessibles au public, notamment sur la déclaration au bourgmestre, la détermination du périmètre de l'événement et le délai de huit jours dans lequel le bourgmestre pouvait interdire l'événement. Le SYVICOL souligne enfin que la formulation « savait ou aurait dû savoir », utilisée pour sanctionner le recours à une entreprise non autorisée, risque de soulever des difficultés d'application et devrait être supprimée ou clarifiée.

2. Avis de la Chambre de Commerce du 04.10.2022

Dans son avis du 4 octobre 2022, la Chambre de commerce approuve le principe d'une modernisation de la loi modifiée du 12 novembre 2002, tout en formulant des réserves. Elle regrette d'abord que les projets de règlements grand-ducaux annoncés ne soient pas joints au projet de loi, alors que plusieurs dispositions essentielles, notamment en matière de formation, de chiens de gardiennage, de tir ou de taxes, renvoient à des mesures réglementaires. Elle demande également un délai transitoire suffisant afin de permettre aux entreprises de gardiennage de s'adapter au nouveau cadre légal. La Chambre de commerce s'interroge sur l'interdiction des contrats de travail intérimaire, d'insertion, de réinsertion et des contrats sous statut d'indépendant, estimant qu'une telle exclusion devrait être appréciée au regard des besoins concrets du secteur. Elle conteste aussi la proportionnalité de l'obligation d'occuper le central de surveillance par deux agents lorsque la surveillance est exercée physiquement sur place

auprès du client. En matière d'événementiel, elle suggère que les entreprises déjà autorisées pour la surveillance de biens mobiliers et immobiliers puissent être autorisées d'office, ou à tout le moins selon une procédure simplifiée. Elle demande enfin une réduction du montant des amendes administratives, qu'elle souhaite maintenir dans la fourchette existante de 250 à 25.000 euros, et formule des remarques sur les taxes administratives ainsi que sur le traitement des données personnelles.

3. Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 04.10.2022

Dans son avis du 4 octobre 2022, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg approuve l'intégration de l'activité événementielle dans le champ de la loi ainsi que la volonté de clarifier les missions des agents privés de gardiennage. Il relève toutefois plusieurs difficultés d'ordre pénal et pratique. Le Tribunal émet des réserves sur l'incrimination visant les personnes qui recourent à une entreprise non autorisée, en particulier en raison de la difficulté, pour un cocontractant, de vérifier concrètement si l'entreprise dispose de toutes les autorisations requises. Il attire également l'attention sur le risque de traitement différencié entre personnes privées et personnes publiques qui auraient recours à de telles prestations. Le Tribunal critique en outre l'interdiction absolue faite aux agents de gardiennage de faire usage de violence lorsqu'ils empêchent l'accès à un lieu surveillé ou font quitter une personne. Il estime qu'une telle interdiction pourrait être trop rigide et qu'il serait préférable de prévoir que les agents agissent « dans le respect de la loi », afin de permettre, le cas échéant, une contrainte strictement nécessaire, proportionnée et conforme au droit commun.

4. Avis de la Chambre des Salariés du 20.10.2022

Dans son avis du 20 octobre 2022, la Chambre des salariés approuve le projet de loi et souligne que celui-ci permet d'améliorer la prévisibilité du cadre légal applicable aux activités de gardiennage. Elle considère que les précisions apportées par le texte sont utiles pour déterminer la nature exacte des services prestés par les entreprises de gardiennage et pour tracer les limites entre sécurité privée et sécurité publique. La Chambre des salariés approuve tout particulièrement l'approche retenue concernant le statut des agents de gardiennage. Elle se félicite de l'exclusion des formes contractuelles précaires ou inadaptées, telles que les contrats intérimaires, d'insertion, de réinsertion ou les contrats sous statut d'indépendant, au motif que ces formes d'emploi sont susceptibles de nuire aux conditions de travail des agents et à la qualité des prestations de sécurité. Elle insiste également sur l'importance d'une formation professionnelle de qualité, débouchant sur un diplôme approprié, afin de garantir que les agents disposent des compétences nécessaires pour exercer des missions sensibles.

5. Avis de la Cour Supérieure de Justice du 27.10.2022

Dans son avis du 27 octobre 2022, la Cour supérieure de justice approuve la modernisation du cadre légal applicable au gardiennage privé. Elle relève que le projet répond à des difficultés apparues dans la pratique, notamment à la suite du recours croissant des communes à des entreprises privées pour exercer des missions de surveillance sur certaines parties de leur territoire. La Cour estime que le texte permet de limiter plus clairement le champ d'action des agents de gardiennage et de rappeler que ceux-ci ne peuvent pas être assimilés à des agents publics. Elle approuve notamment la responsabilisation des personnes ayant recours à une entreprise non autorisée, l'introduction de l'activité événementielle, l'encadrement de la sous-traitance, l'interdiction du port d'armes lors d'événements accueillant du public et la réglementation des chiens de gardiennage. Elle observe néanmoins que les modalités concrètes de la rétention d'une personne par un agent de gardiennage mériteraient d'être précisées. Elle suggère encore une adaptation terminologique dans la loi organique de l'enregistrement, afin de remplacer la référence au « tribunal du département » par celle de « tribunal d'arrondissement ».

6. Avis du Parquet général du 28.10.2022

Dans son avis du 28 octobre 2022, le Parquet général approuve l'économie générale du projet de loi, notamment l'encadrement de l'activité événementielle, la réglementation de l'usage de chiens, l'encadrement de la sous-traitance et la clarification de la distinction entre sécurité privée et sécurité publique. Il formule toutefois plusieurs observations. Il recommande de supprimer les termes « savait ou aurait dû savoir » dans l'infraction relative au recours à une entreprise non autorisée, afin d'éviter

des difficultés probatoires et une incrimination insuffisamment claire. S'agissant de la rétention d'une personne ayant commis un crime ou un délit flagrant, le Parquet général considère que cette faculté peut être admise à condition qu'elle ne dépasse pas les pouvoirs reconnus à tout citoyen par le droit commun. Il demande également des précisions sur l'inspection visuelle des véhicules et sur les contrôles pouvant être exercés par les agents. Il estime par ailleurs qu'il serait opportun d'intégrer dans le présent projet le contrôle d'honorabilité des entreprises, dirigeants et agents. Le Parquet général formule enfin une critique centrale sur le cumul des sanctions pénales et administratives, qu'il estime susceptible de heurter le principe *non bis in idem*.

7. Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 22.09.2023

Dans son avis du 22 septembre 2023, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg salue la démarche du projet de loi, qu'il comprend comme une tentative de distinguer plus nettement les missions de police, réservées aux autorités publiques, des missions de protection d'intérêts privés, pouvant être confiées à des entreprises de gardiennage. Il formule toutefois plusieurs observations substantielles. Il relève d'abord certaines difficultés liées aux autorisations requises, notamment au regard de la coexistence entre l'autorisation d'établissement et l'autorisation spéciale prévue par la loi sur le gardiennage. Il s'interroge ensuite sur les contrôles d'identité, les palpations superficielles et les inspections visuelles, qui doivent rester strictement finalisés, volontaires et limités à des situations déterminées. Le Parquet insiste sur le fait que ces contrôles ne doivent jamais être assimilés à des pouvoirs de police. Il formule enfin des réserves sur le régime des sanctions, en particulier sur le risque de cumul entre sanctions pénales et administratives, et recommande de distinguer plus clairement les infractions graves des manquements mineurs.

8. Avis du Conseil d'État du 11.06.2024

Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État reconnaît la nécessité d'adapter la loi de 2002 afin de mieux encadrer les activités privées de gardiennage et de surveillance. Il relève que le projet poursuit plusieurs objectifs légitimes, dont l'introduction de la surveillance lors d'événements accueillant du public, la délimitation entre sécurité privée et sécurité publique, ainsi que la réglementation de l'usage de chiens de gardiennage. Le Conseil d'État formule toutefois de quelques oppositions formelles. Il estime que l'échange d'informations entre le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice doit être précisé au regard des exigences de protection des données personnelles, notamment quant aux données échangées, aux finalités poursuivies et aux garanties applicables. Il critique également certaines notions jugées imprécises, telles que celle de « contrat d'insertion » ou celle de « lieux librement accessibles au public ». Il considère que les éléments essentiels relatifs à la formation au tir et à l'usage de chiens doivent être encadrés par la loi et non abandonnés à un règlement grand-ducal. Il émet encore des objections sur le régime des événements soumis au bourgmestre, sur la précision des incriminations pénales et sur le cumul entre sanctions pénales et administratives au regard du principe *non bis in idem*.

9. Avis complémentaire du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 21.02.2025

Dans son avis du 21 février 2025, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg indique ne pas avoir d'observations à formuler sur les amendements adoptés par la Commission de la Justice le 16 janvier 2025. Il considère que les amendements répondent de manière satisfaisante aux observations qu'il avait formulées dans son avis initial du 22 septembre 2023. Cette absence d'observations supplémentaires signifie que les précisions apportées aux contrôles, aux sanctions et à la distinction entre missions privées et missions de police sont jugées suffisantes.

10. Avis complémentaire de la Cour Supérieure de Justice du 19.03.2025

Dans son avis du 19 mars 2025, la Cour supérieure de justice approuve les amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice le 16 janvier 2025. Elle relève que ces amendements

visent essentiellement à répondre aux observations légistiques et aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024. La Cour constate que plusieurs amendements répondent également aux remarques formulées par les autres autorités consultées, dont le SYVICOL, la Chambre de commerce, la Chambre des salariés, le Tribunal d'arrondissement, le Parquet général et le Parquet du Tribunal d'arrondissement. Elle approuve les précisions apportées aux articles modifiés ainsi que l'insertion des nouveaux articles relatifs à la sous-traitance, à la rétention, à l'usage de chiens, aux contrôles, à l'événementiel et aux sanctions. Pour le surplus, elle renvoie à son avis initial et ne formule pas de commentaire supplémentaire.

11. Avis complémentaire du Parquet général du 17.03.2025

Dans son avis du 17 mars 2025, le Parquet général constate que les amendements parlementaires tiennent compte de plusieurs de ses critiques principales. Il relève en particulier que les amendements suppriment les termes « savait ou aurait dû savoir » dans l'incrimination relative au recours à une entreprise non autorisée. Il constate également que le texte amendé distingue désormais les comportements pénalement sanctionnés de ceux susceptibles de donner lieu à une amende administrative, ce qui répond à la critique fondée sur le principe non bis in idem. Le Parquet général formule toutefois encore des observations sur certaines incriminations. Il attire notamment l'attention sur le fait que la rétention irrégulière d'une personne pourrait se confondre avec les infractions d'arrestation ou de détention illicites prévues aux articles 434 et suivants du Code pénal, lesquelles sont sanctionnées plus sévèrement. Il suggère dès lors un alignement des sanctions ou une meilleure articulation avec le droit pénal commun.

12. Avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 31.03.2025

Dans son avis du 31 mars 2025, le SYVICOL marque son accord sur les amendements parlementaires, tout en relevant que la majorité de ses observations initiales ont été prises en considération. Il approuve notamment la suppression du terme « occasionnels » dans la définition de l'activité événementielle, cette modification répondant directement à une demande formulée dans son avis du 18 juillet 2022. Il approuve également la reformulation de la disposition relative à la surveillance de biens mobiliers et immobiliers, destinée à mieux délimiter la sécurité privée par rapport à la sécurité publique et à éviter toute insécurité juridique. Le SYVICOL se rallie en outre au remplacement de l'expression « lieux librement accessibles au public » par celle de « lieux accessibles au public », plus conforme au droit national. Il maintient toutefois une réserve sur les pouvoirs du bourgmestre, en particulier sur la question de savoir si les mesures prévues relèvent de la sécurité des personnes et des biens dans le cadre du gardiennage ou de la compétence plus générale du bourgmestre en matière de police des spectacles.

13. Avis complémentaire de la Chambre de Commerce du 08.05.2025

Dans son avis du 8 mai 2025, la Chambre de commerce approuve les amendements parlementaires sous réserve de la prise en compte de ses remarques. Elle constate que les amendements ont principalement pour objet de répondre aux observations et oppositions formelles du Conseil d'État. Elle maintient toutefois plusieurs réserves déjà formulées dans son avis initial. Elle s'interroge encore sur la proportionnalité de l'obligation d'occuper le central de surveillance par deux agents lorsque la surveillance est réalisée uniquement par des agents présents physiquement sur le site du client. Elle réitère également sa préférence pour une autorisation d'office ou simplifiée de l'activité événementielle au profit des entreprises déjà autorisées pour la surveillance de biens. Elle critique la suppression intégrale des termes « qu'elle savait ou aurait dû savoir » dans l'infraction visant le recours à une entreprise non autorisée, estimant qu'il aurait fallu supprimer uniquement « aurait dû savoir » et maintenir l'élément intentionnel « savait ». Elle maintient enfin ses réserves sur le montant des amendes administratives, mais salue l'exemption de taxe administrative en cas de changement d'employeur d'un agent lorsque l'approbation reste valable.

14. Deuxième avis complémentaire du Parquet général du 13.11.2025

Dans son avis du 13 novembre 2025, le Parquet général se prononce sur la deuxième série d'amendements adoptés par la Commission de la Justice. Il constate que ces amendements visent principalement

à donner suite à l'échange de vues intervenu avec le Conseil d'État et à répondre aux oppositions formelles encore pendantes. Le Parquet général relève que les modifications portent surtout sur l'échange d'informations entre le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice, ainsi que sur la définition du champ d'application des missions de surveillance. Il considère que les amendements vont dans le sens d'une meilleure coordination administrative et d'une plus grande sécurité juridique. Il ne formule pas d'observation substantielle supplémentaire et renvoie, pour le surplus, à ses avis précédents.

15. Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce du 26.11.2025

Dans son avis du 26 novembre 2025, la Chambre de commerce approuve la deuxième série d'amendements parlementaires sous réserve de ses remarques antérieures. Elle rappelle que le projet de loi tend à moderniser la loi de 2002, à introduire l'activité de surveillance lors d'événements accueillant du public, à mieux distinguer sécurité privée et sécurité publique, à préciser les droits et obligations des agents et à encadrer l'usage de chiens. Elle salue la suppression de l'article 28-3 relatif à la déclaration de certains événements au bourgmestre, considérant que les questions de salubrité, de tranquillité, de sécurité et d'ordre publics dans les lieux accessibles au public relèvent d'une matière transversale qui dépasse le seul cadre de la loi sur le gardiennage. Elle maintient toutefois ses critiques sur l'interdiction de certains contrats de travail, sur le libellé de l'infraction relative au recours à une entreprise non autorisée, sur la proportionnalité des amendes administratives, sur l'obligation d'occupation permanente du central et sur l'absence d'autorisation d'office pour l'activité événementielle.

16. Deuxième avis complémentaire du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 08.12.2025

Dans son avis du 8 décembre 2025, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg approuve les amendements relatifs à la coordination entre les ministres compétents. Il estime que la formalisation de l'échange d'informations entre le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice est justifiée par la nécessité d'éviter des décisions ambiguës ou contradictoires. Il considère que cette coordination relève d'une bonne administration et contribue à la sécurité juridique. Le Parquet souligne toutefois que cet échange doit rester strictement encadré, notamment au regard de la protection des données à caractère personnel et des données sensibles susceptibles de figurer dans les dossiers. Il apprécie positivement les limites posées par l'amendement, dès lors que l'échange est limité à des documents, pièces et informations expressément énumérés, ce qui permet de respecter l'exigence de proportionnalité.

17. Avis complémentaire du Conseil d'État du 19.12.2025

Dans son avis du 19 décembre 2025, le Conseil d'État examine les amendements adoptés par la Commission de la Justice le 16 janvier 2025 ainsi que la deuxième série d'amendements adoptée le 25 septembre 2025. Il prend acte de la volonté de la Commission de répondre aux oppositions formelles et aux observations formulées dans son avis initial. Il lève plusieurs oppositions formelles, notamment celles relatives à la notion de contrat d'insertion, à la formation au tir, à l'usage de chiens, aux notions de lieux accessibles au public et d'établissement stable, ainsi qu'à la distinction entre sanctions pénales et amendes administratives. Il maintient toutefois des oppositions formelles sur l'échange d'informations entre ministres, qu'il juge encore trop large au regard du principe de minimisation des données, ainsi que sur certaines incriminations pénales et administratives dont la formulation demeure insuffisamment précise. Le Conseil d'État invite ainsi la Commission à mieux circonscrire les informations échangées, les finalités poursuivies et les personnes susceptibles d'être sanctionnées.

18. Deuxième avis complémentaire des villes et communes luxembourgeoises du 02.02.2026

Dans son avis du 2 février 2026, le SYVICOL marque son accord sur les amendements du 25 septembre 2025, tout en critiquant la suppression complète du régime de déclaration au bourgmestre. Il admet que la loi relative aux activités privées de gardiennage n'est pas nécessairement le texte approprié

pour régler de manière générale l'organisation et la sécurité des événements publics. Il estime toutefois que le bourgmestre devrait conserver un droit d'information lorsqu'un organisateur recourt à une entreprise de gardiennage pour un événement organisé dans un lieu accessible au public. Le SYVICOL considère également que le bourgmestre devrait pouvoir être informé du périmètre dans lequel les agents de gardiennage sont appelés à intervenir, afin d'assurer une coordination adéquate avec ses compétences en matière de police administrative.

19. Troisième avis complémentaire du Parquet Général du 19.05.2026

Dans son avis du 19 mai 2026, le Parquet général constate que les amendements du 7 mai 2026 répondent aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 19 décembre 2025. Il relève que ces amendements modifient notamment les dispositions pénales du projet de loi. Le Parquet général attire toutefois l'attention sur le fait que l'exécution de missions de gardiennage ayant pour objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics pourrait relever de l'infraction d'immixtion dans des fonctions publiques prévue à l'article 227 du Code pénal. Il souligne que cette infraction est punie plus sévèrement que les peines prévues par l'article 30 du projet de loi. Il recommande donc d'aligner le régime de sanction lorsque les missions privées empiètent sur des fonctions réservées à la Police grand-ducale. Pour le surplus, il ne formule pas d'autres observations.

20. Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 09.06.2026

Dans son avis du 9 juin 2026, le Conseil d'État lève les oppositions formelles encore pendantes à la suite des amendements adoptés par la Commission de la Justice le 7 mai 2026. Il constate que le dispositif d'échange d'informations entre ministres a été resserré, notamment par la limitation des données échangées et par la suppression de formulations trop générales. Il relève également que les incriminations pénales ont été précisées, notamment quant aux personnes susceptibles d'être visées, telles que l'agent de gardiennage, l'entreprise employeur ou le cocontractant de l'entreprise. Le Conseil d'État demande toutefois de veiller à une délimitation suffisamment précise de la finalité de l'échange d'informations et s'interroge encore sur l'utilité de communiquer la simple introduction d'une demande d'autorisation.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Structure du projet de loi

Le projet de loi n° 8031 est composé de dispositions modificatives et de dispositions autonomes.

Le Chapitre 1^{er} contient les articles 1^{er} à 25 du projet de loi. Ces articles modifient la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

Le Chapitre 2 contient les articles 26 à 28, qui constituent des dispositions autonomes du projet de loi.

Chapitre 1^{er} – Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Article 1^{er} du projet de loi – modification de l'article 1^{er} de la loi précitée

L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article 1^{er} de la loi précitée du 12 novembre 2002, précisant, d'une part, que le recours à une société de gardiennage qui ne dispose pas des autorisations légales requises, pour exécuter une ou plusieurs des missions prévues par ladite loi, est interdit. D'autre part, cet article du projet de loi crée la base légale pour une meilleure coordination administrative entre les ministères, dans le cadre de l'examen des demandes introduites par une société de gardiennage et des autorisations émises par les autorités publiques.

Point 1°

À l'heure actuelle, la loi précitée du 12 novembre 2002 prévoit en son article 30 une sanction pénale, notamment pour une entreprise qui preste des activités de gardiennage sans disposer de l'autorisation

prévue par l'article 6 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Cependant, l'article 30 ne prévoit actuellement aucune sanction pénale pour les personnes privées ou morales qui engagent une entreprise qui n'est pas titulaire de cette autorisation.

À l'instar de ce qui est prévu en Belgique par l'article 17 de la loi modifiée du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, le projet de loi propose d'insérer cette interdiction clairement dans la loi précitée du 12 novembre 2002.

Cette nouvelle interdiction est à lire en combinaison avec l'article 22, point 2°, du présent projet de loi qui propose d'ajouter à l'article 30 de la loi précitée du 12 novembre 2002 un alinéa 2 nouveau qui sanctionne pénalement ce fait.

Point 2°

Le point 2° vise à effectuer une simple adaptation de la loi précitée du 12 novembre 2002, alors que les autorisations d'établissement sont actuellement régies par une loi du 2 septembre 2011, ayant remplacé celle du 28 décembre 1988 sur la même matière et à laquelle la loi précitée du 12 novembre 2002 faisait référence.

Le Conseil d'État marque son accord avec cette adaptation textuelle, tout en rappelant que « [...] les références étant en principe dynamiques, cette adaptation n'est pas nécessaire. Dans la mesure où cette modification est insérée dans un projet de loi plus large comportant une série de modifications de fond, le Conseil d'État en conçoit toutefois l'utilité dans un souci de mise à jour générale du texte ».

Point 3°

Le texte proposé par la Commission de la Justice légifère sur la coordination administrative entre le Ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions et le Ministre de la Justice, en ce qui concerne les demandes introduites par un demandeur et des autorisations émises par ces ministères.

Le libellé a été amendé afin de tenir compte de trois oppositions formelles soulevées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 19 décembre 2025 et dans son avis du 11 juin 2024. Dans le cadre de ses avis, le Conseil d'État a renvoyé à la Constitution, qui énonce que le droit de la protection et le droit à la vie privée sont des matières dites « réservées à la loi » et que des restrictions nécessaires et proportionnées au but poursuivi par le législateur ne peuvent être mises en place qu'en vertu de la loi. De plus, la Constitution apporte des limites claires sur le pouvoir réglementaire du Grand-Duc et le Conseil d'État renvoie à ce sujet, à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹, qui retient que « [...] la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ».

À cela s'ajoute que le droit européen dérivé, via le règlement (UE) 2016/679 (communément appelé « RGPD ») détermine, dans l'ordre juridique national, les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être traitées pour une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées au sens de l'article 6, paragraphe 4, dudit règlement. Le Conseil d'État renvoie au champ d'application du RGPD qui « [...] couvre les hypothèses dans lesquelles des données sont communiquées par un ministre à un autre ou par une administration à une autre, tout comme celles dans lesquelles les données collectées et traitées par une administration sont accessibles à une autre administration ou font l'objet d'un traitement organisé selon une modalité de connexion, voire d'interconnexion ».

Afin d'assurer la conformité de la disposition sous examen aux articles 31 et 37 de la Constitution, il convient, sous peine d'opposition formelle, de compléter cette disposition en précisant notamment la nature des données à caractère personnel échangées, ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu ».

Au vu de ces considérations, le Conseil d'État s'est opposé formellement au texte initialement proposé.

¹ C. const., arrêt n° 1773 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

Afin de remédier à ces critiques, l'alinéa 5 initialement proposé est supprimé par voie d'amendement et le libellé de l'alinéa 4 est reformulé et précisé en prévoyant explicitement les informations que chacun des deux ministres concernés peut échanger avec l'autre.

S'il est vrai que, d'un point de vue strictement juridique, le retrait ou la révocation d'une des deux autorisations n'a, en règle générale, pas d'effet sur la validité juridique de l'autre autorisation en tant que telle, il est important de noter que la continuation des activités après le retrait ou la révocation d'une des deux autorisations – activité illégale étant donné qu'une entreprise de gardiennage doit disposer des deux autorisations pour exercer ses activités de façon légale – peut, en fin de compte, avoir une répercussion sur la validité de l'autre autorisation. Le libellé de l'alinéa 4 nouveau, points 1 et 2, est reformulé en ce sens afin de tenir compte des considérations qui précèdent.

Dans le cadre de son deuxième avis complémentaire du 9 juin 2026, le Conseil d'État examine le libellé amendé et signale que « [...] ces finalités sont définies de façon très large et demande qu'elles soient mieux circonscrites, afin d'assurer ainsi une concordance avec les informations pouvant être échangées entre les deux ministres visés, telles que définies dans la suite du texte proposé. Le Conseil d'État suggère dès lors de reformuler le libellé [...] ». La Commission de la Justice examine le libellé proposé par le Conseil d'État et elle décide de maintenir le libellé dans sa teneur amendée. Ce maintien se justifie par le fait que la procédure applicable en matière d'autorisation d'établissement constitue une procédure où seule la demande et les pièces justificatives sont examinées par le ministère compétent. En pratique, cette procédure est clôturée plus rapidement que celle portant sur l'établissement d'une autorisation d'agrément en matière de gardiennage, comme celle-ci nécessite des vérifications additionnelles, qui sont effectuées en collaboration avec la Police grand-ducale. Par conséquent, si le Ministère de la Justice était directement informé par le Ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions de la soumission d'une demande d'établissement de la part d'un requérant, qui souhaite exercer une activité de gardiennage, alors qu'aucune demande d'agrément en matière de gardiennage n'est soumise à ce stade, le Ministère de la Justice pourrait contacter ce requérant de manière proactive et l'informer de la nécessité d'introduire également une demande d'agrément en matière de gardiennage, comme l'obtention de cette autorisation est un prérequis légal à l'exercice d'une telle activité économique. Aux yeux de la Commission de la Justice, cette prise de contact est dans l'intérêt du requérant et s'inscrit dans une volonté de guider le requérant dans les démarches administratives à effectuer.

Article 2 du projet de loi – modification de l'article 2 de la loi précitée

Il résulte de la volonté des auteurs du projet de loi de soumettre les activités dites de « l'événementiel » à la loi précitée du 12 novembre 2002. Il est dès proposé d'ajouter cette activité en tant que point 5 nouveau à l'article 2 de cette loi.

Le texte proposé par la Commission de la Justice résulte d'un amendement parlementaire, qui tient compte des observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024, par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises dans son avis du 18 juillet 2022 ainsi que par la Cour supérieure de justice dans son avis du 27 octobre 2022, et propose dès lors de supprimer le mot « occasionnels » du libellé initial. À signaler que ce mot a été supprimé à chacune de ses occurrences dans le texte de la loi en projet.

Pour le surplus, il y a lieu de confirmer la lecture du Conseil d'État selon laquelle la formulation « accueillant du public » exclut les événements purement privés.

Article 3 du projet de loi – insertion de l'article 2-1 nouveau dans la loi précitée

À l'heure actuelle, la loi précitée du 12 novembre 2002 ne prévoit pas de dispositions réglementant spécifiquement la sous-traitance des activités couvertes par cette loi.

Cependant, plusieurs situations de « sous-traitances sauvages » ont été constatées au cours des dernières années, dans le cadre de marchés publics et de contrats privés et commerciaux, où des prestations de diverses natures, y compris des services de gardiennage, ont été conférées en tant que paquet global par voie de contrat à une seule entreprise, non titulaire d'une autorisation de gardiennage, qui a alors sous-traité la partie gardiennage du contrat global à une entreprise de gardiennage autorisée à cet effet.

Or, ces sous-traitances se sont déroulées souvent de façon désordonnée et ont créé des confusions et malentendus dans le passé, et cela surtout dans le chef des personnes qui se sont retrouvées face à

l'entreprise de gardiennage autorisée tout en étant convaincues que cette entreprise était l'entrepreneur principal, voire dans le chef des cocontractants de l'entrepreneur principal, alors que ce dernier ne les avait pas informées de l'existence d'une sous-traitance du volet gardiennage du contrat global.

Afin de mettre un terme à cette situation, tout en n'interdisant pas complètement la possibilité d'une sous-traitance en la matière, le présent projet de loi reprend une suggestion de l'association « Fedil Security Services » et propose d'insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2002 des dispositions afin de rendre les cas de sous-traitance plus transparents et juridiquement plus sûrs.

Article 4 du projet de loi – insertion de l'article 3-1 nouveau dans la loi précitée

L'article 4 du projet de loi constitue la réponse du législateur face à un aspect très sensible et difficile du travail des agents de gardiennage, à savoir le comportement à adopter par ces derniers lorsqu'ils se trouvent confrontés à des personnes agressives qui viennent de commettre ou qui s'apprêtent à commettre une infraction pénale, que ce soit à leur égard ou à l'égard d'une tierce personne, ou lorsqu'ils se trouvent confrontés à des personnes qui sont les victimes d'une infraction pénale qui vient d'être commise par une autre personne.

Étant donné que ces situations se sont multipliées au cours des dernières années, il a paru opportun de proposer des dispositions y afférentes pour être insérées dans la loi précitée du 12 novembre 2002.

Cependant, il a paru important de ne pas dénaturer la *ratio legis* et l'approche globale sur laquelle repose la loi précitée du 12 novembre 2002, à savoir que les agents de gardiennage ne sont pas un genre de « policiers auxiliaires » et ne peuvent être autorisés légalement à poser des actes qui, dans un État de droit, doivent être réservés à des agents étatiques de la force publique, dont principalement les policiers, alors qu'un État de droit doit disposer de ce qu'on appelle communément « le monopole de la violence légitime ». Ou, autrement formulés, les agents de gardiennage sont des personnes privées comme toutes les autres, sauf qu'elles ont comme mission d'exécuter un mandat qu'ils ont reçu d'autres personnes, physiques ou morales, afin de surveiller, en leur nom, des biens ou des situations potentiellement dangereux, afin d'exercer au nom de leurs mandants les droits visant à protéger les personnes ou les biens concernés. Dans le cadre de ce travail, ils sont toutefois confrontés, beaucoup plus souvent que le citoyen *lambda*, à des personnes par rapport auxquelles les agents de gardiennage doivent adopter un comportement réfléchi et proportionné.

L'article 3-1 nouveau que l'article 4 du projet de loi propose d'insérer dans la loi du 12 novembre 2002 s'inspire des articles 110 et 111 de la loi modifiée belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

En substance, le texte reprend l'idée de l'article 43 du Code de procédure pénale, en précisant que les agents de gardiennage doivent se trouver dans l'exercice de leurs missions et que le crime ou le délit doit avoir été commis à l'égard des personnes ou des biens qui relèvent de leur surveillance. Lorsque les agents de gardiennage retiennent une personne, ce qui n'est pas une obligation, mais seulement une faculté exprimée par la formulation « ... peuvent retenir... », ils doivent cependant informer immédiatement la Police grand-ducale, et les agents peuvent alors retenir la personne concernée jusqu'à l'arrivée des officiers et agents de la Police grand-ducale, en la soustrayant, dans la mesure du possible aux regards du public. Pendant la rétention, les agents ne peuvent pas utiliser des moyens de contention, des menottes par exemple, et ne peuvent pas enfermer la personne concernée. Il est entendu que, lorsque la Police n'intervient pas dans une telle situation pour une raison ou pour une autre, les agents de gardiennage doivent immédiatement mettre un terme à la rétention de la personne concernée, dès qu'ils prennent connaissance de la non-intervention de la Police.

Il est par ailleurs évident que ces dispositions, tout comme les dispositions des articles 410-1 et 410-2 du Code pénal concernant la non-assistance à personnes en danger, et celles des articles 416 et 417 Code pénal concernant la légitime défense, doivent faire l'objet d'une formation professionnelle approfondie qui est également en cours d'élaboration.

Dans son avis du 12 juin 2024, le Conseil d'État marque son accord de principe avec le texte proposé. Il « [...] partage cette logique et conçoit l'utilité de préciser les règles applicables dans le cadre de l'exécution des missions des agents de sécurité privés. Il est essentiel que le régime proposé ne s'écarte pas du cadre général tracé par l'article 43 du Code de procédure pénale en vertu duquel « dans le cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ».

Si un agent décide de retenir une personne, il a l'obligation d'avertir immédiatement les services de la Police grand-ducale. Il est évident que l'avertissement de la Police grand-ducale est une condition sine qua non de la rétention. Sans avertissement, la mesure de rétention est illégitime et illégale, au titre notamment des dispositions visant la séquestration. Il est évident que l'agent de sécurité ne saurait employer la force à l'égard de la personne concernée et utiliser des moyens d'immobilisation.

En ce qui concerne les termes « moyens de contention », le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'en langue française, ces termes n'encadrent pas la situation visée par les auteurs, à savoir l'emploi de menottes ou autres. En effet, le terme « contention » vise des situations en milieu médical. Le Conseil d'État note, à cet égard, que la loi belge précitée du 2 octobre 2017 n'emploie pas ces termes à son article 111, mais vise le fait d'attacher une personne « à un endroit par quelque moyen que ce soit ». Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir au modèle belge ».

La Commission de la Justice modifie le texte de l'article 4 du projet de loi dans le sens préconisé par le Conseil d'État.

Article 5 du projet de loi – modification de l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi précitée

Cet article du projet de loi fait suite à une suggestion de l'association « Fedil Security Services » et propose d'ajouter à l'article 4, alinéa 2, de la loi précitée du 12 novembre 2002 l'obligation de fournir une copie du contrat de travail des agents de gardiennage à l'appui d'une demande en obtention d'une autorisation de gardiennage.

Cet ajout s'impose et constitue une conséquence logique des modifications que l'article 7 du projet de loi propose d'apporter à l'article 8 de la loi précitée du 12 novembre 2002.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations à soulever par rapport au libellé proposé.

Article 6 du projet de loi – modification de l'article 7 de la loi précitée

Cet article fait également suite à une suggestion de l'association « Fedil Security Services » et propose de prévoir qu'en cas de changement au sein du conseil d'administration d'une entreprise de gardiennage, le Ministre de la Justice doit être informé « dans les trente jours ouvrables », et non plus « sans retard », ceci afin de préciser cette obligation à charge des entreprises de gardiennage.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations à soulever par rapport au libellé proposé.

Article 7 du projet de loi – modification de l'article 8 de la loi précitée

L'article 7 du projet de loi entend apporter des modifications relatives à l'article 8 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Il est proposé de préciser et modifier le régime légal relatif à l'approbation d'engager du personnel et des cas dans lesquels celle-ci est refusée.

Au cours des dernières années, il a malheureusement été constaté que certaines entreprises de gardiennage prenaient recours, pour engager des agents de gardiennage, à des formes de contrat de travail ou des contrats similaires qui, d'une part, étaient précaires, provisoires et inadaptés pour ce genre de travail, mais qui, d'autre part, présentaient des avantages concernant le coût salarial, notamment en ce qui concerne les cotisations en matière de sécurité sociale.

Or, si cette façon de procéder est certes profitable aux revenus de l'entreprise de gardiennage, elle n'est pas adaptée au métier d'agent de gardiennage et l'usage de ces contrats est préjudiciable aux conditions de travail des agents de gardiennage et à la qualité des prestations de sécurité fournies aux clients, qui reste pourtant l'objectif primaire de la loi du précitée 12 novembre 2002. S'y ajoute qu'elle engendre une inégalité entre les entreprises de gardiennage ayant comme conséquence que les entreprises de gardiennage plus « sérieuses », qui ne prennent pas recours à ce genre de contrats, se retrouvent désavantagés en termes de prix de leurs prestations, alors que les entreprises de gardiennage moins soucieuses de la situation des agents prenant recours à ce genre de contrats peuvent proposer, notamment dans le cadre de marchés publics, des prix plus avantageux aux clients.

Afin de mettre un terme à cette pratique abusive, il est proposé, sur recommandation de l'association « Fedil Security Services », de réformer le régime légal applicable.

Le texte proposé par les auteurs du projet de loi s'est cependant heurté à des critiques de la part du Conseil d'État. Dans le cadre de son avis du 11 juin 2024, celui-ci a donné à considérer que, d'une part, plusieurs éléments proposés par le texte de la future loi sont superfétatoires, comme ils sont déjà inscrits dans le Code du travail. D'autre part, il s'est opposé formellement à la terminologie contenue

dans le texte du projet, considérant que celle-ci est source d'insécurité juridique. Il soulève que la notion de « *contrat d'insertion* » n'existe pas en droit luxembourgeois et que par conséquent, si les auteurs du projet de loi entendaient la maintenir, il faudrait la préciser davantage.

L'article sous rubrique a été amendé par la Commission de la Justice, afin de tenir compte des observations faites par le Conseil d'État dans son avis prémentionné, y compris de l'opposition formelle formulée au sujet des points 1° et 3° initiaux de l'article 7 du projet de loi, ainsi que des observations faites par la Chambre des salariés dans son avis du 20 octobre 2022.

Ainsi, il est proposé de renoncer à la modification proposée par le projet de loi initial, et de prévoir à l'article 8, alinéa 2, de la même loi, les types de contrats par lesquels un agent de gardiennage doit ou ne peut pas être engagé par une entreprise de gardiennage.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État, le texte amendé propose dès à présent un renvoi aux articles précis du Code du travail.

À la suite de l'adoption de cet amendement, le Conseil d'État examine le libellé modifié dans le cadre de son avis complémentaire du 19 décembre 2025. Il se montre en mesure de lever son opposition formelle précédemment émise.

Article 8 du projet de loi – modification de l'article 8bis, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée

L'article sous rubrique adapte la terminologie de l'article 8bis de la loi précitée du 12 novembre 2002.

Article 9 du projet de loi – modification de l'article 11 de la loi précitée

La teneur de l'article 9 du projet de loi résulte d'un amendement qui tient compte des observations soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024.

Point 1°

Il est proposé d'apporter une précision à l'article 11 de la loi précitée du 12 novembre 2002 en mentionnant explicitement la loi applicable aux armes des agents de gardiennage. Il s'agit en l'occurrence de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2022, qui a abrogé et remplacé la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions.

Point 2°

La modification proposée est à lire sous l'angle du cadre de l'activité de l'événementiel que le présent projet de loi propose d'introduire dans la loi précitée du 12 novembre 2002.

En suivant les suggestions tant de la Police grand-ducale que de l'association « Fedil Security Services », il a été jugé approprié de clarifier que les agents de gardiennage ne peuvent pas être armés lorsqu'ils prestent des services dans le cadre de l'événementiel. En effet, l'activité de l'événementiel est par définition prestée dans un contexte de rassemblements de beaucoup de personnes et la présence d'armes dans ce genre de situation serait de nature à augmenter considérablement le risque d'incidents, pouvant mettre en danger la vie ou l'intégrité physique de toutes les personnes concernées.

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé et précise qu'il ressort de la lecture de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions « [...] que le permis de port d'armes professionnel délivré en vertu de l'article 33 de la loi précitée du 2 février 2022 ne confère pas le droit aux agents de sécurité de porter des armes dans l'exercice de leur mission de surveillance lors d'« événements occasionnels accueillant du public ».

Quant à la formulation du libellé, la Commission de la Justice fait sienne une proposition de texte du Conseil d'État.

Article 10 du projet de loi – insertion de l'article 13-1 nouveau dans la loi précitée

À l'heure actuelle, l'usage de chiens en matière de gardiennage n'est pas spécialement réglementé, par conséquent cet usage n'est ni expressément interdit, ni expressément autorisé. Dans la pratique, les entreprises de gardiennage prennent parfois recours à des chiens dans l'exercice de leurs activités sur demande de leurs clients. Or, l'incident qui a lieu dans le Quartier Gare de Luxembourg en date du 4 septembre 2021, dans lequel un chien de gardiennage était impliqué, a démontré que l'absence de toute réglementation y afférente est une situation à laquelle il faut remédier par la voie législative.

Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État demande des précisions quant au niveau du régime légal à mettre en place. Il « [...] constate qu'il ne ressort pas clairement du dispositif à insérer, ni d'ailleurs du commentaire des auteurs, dans quelles situations et selon quelles finalités les chiens sont censés intervenir. Il en déduit qu'il y a lieu de faire application du droit commun. L'utilisation de chiens ne peut avoir comme finalité que la recherche d'un effet de dissuasion. Le Conseil d'État insiste à ce que la finalité de l'usage de chiens dans le cadre des activités de gardiennage soit déterminée par la loi. ».

Quant à la création d'une formation diplômée, le Conseil d'État demande au législateur de préciser ce dispositif davantage au sein de la future loi. À ce sujet, le Conseil d'État donne à considérer que « [...] Les personnes organisant les formations doivent être agréées par le ministre susmentionné. Le Conseil d'État comprend que l'agrément mentionné est celui de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Si les auteurs entendent viser un nouvel agrément, il convient de préciser, dans la loi en projet, les conditions d'obtention de cet agrément. La disposition ne le précise pas, alors que les conditions d'un agrément pour exercer une profession doivent être prévues dans la loi formelle étant donné qu'elles relèvent d'une matière réservée à la loi en application de l'article 35 de la Constitution. En outre, le texte n'indique pas en quoi la formation consiste. La loi en projet délègue au pouvoir réglementaire le soin de fixer « [l]es modalités de ces cours et les conditions d'obtention de ce diplôme », bien que ces éléments doivent, dans le cadre d'une matière réservée à la loi, se trouver au sein de la loi formelle ».

Par voie d'amendement, il est tenu compte des observations faites par le Conseil d'État dans son avis précité, notamment de l'opposition formelle émise à l'encontre de cet article de la loi en projet.

À cette fin, le nouveau texte proposé détermine, en son alinéa 1^{er}, la finalité pour laquelle il peut être fait usage de chiens en matière de gardiennage. Le texte proposé vise à mettre en évidence que des chiens ne peuvent uniquement être utilisés en matière de gardiennage en tant que support ou moyen additionnel pour réaliser les missions prévues par la loi précitée du 12 novembre 2002, à savoir la protection des personnes et des biens, à l'exclusion du maintien de l'ordre et de la sécurité publics, étant donné que ces missions sont réservées aux forces de l'ordre.

L'alinéa 2 précise ensuite que seuls les chiens et les maîtres-chiens qui disposent des diplômes prévus par la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens peuvent travailler en matière de gardiennage.

Il n'est donc pas prévu de créer un nouveau système de diplômes relatif aux chiens et maîtres-chiens en matière de gardiennage, comme le système de diplômes d'ores et déjà prévu par la loi précitée du 9 mai 2008 est de nature à permettre d'atteindre l'objectif envisagé, à savoir que le binôme « chien / maître-chien » ait reçu une formation qui permet de contrôler le chien et d'éviter ainsi dans la mesure du possible des incidents mettant en danger l'intégrité physique des personnes.

L'alinéa 3 du nouveau texte proposé vise à tenir compte du fait qu'une formation de ce genre existe déjà dans d'autres États membres de l'Union européenne et que les diplômes décernés à la suite à cette formation dispensent le chien et le maître-chien de devoir accomplir la formation prévue par la loi précitée du 9 mai 2008.

L'alinéa 4 du nouveau texte dispose que le maître-chien, à part son diplôme de maître-chien, doit également être titulaire de l'approbation visée à l'article 8 de la loi précitée du 12 novembre 2002, c'est-à-dire de l'agrément d'agent de gardiennage délivré par le Ministre de la Justice.

L'alinéa 5 du nouveau texte proposé reprend les dispositions de l'alinéa 3 du texte initialement proposé qui vise à exclure des activités de gardiennage le recours à des chiens considérés comme étant dangereux au sens de la loi précitée du 9 mai 2008.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé amendé, tout en suggérant une reformulation de ce dernier. La Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte soumise par le Conseil d'État.

Article 11 du projet de loi – modification de l'article 14 dans la loi précitée

L'article 11 propose de clarifier de façon explicite ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de « surveillance de biens mobiliers et immobiliers ». Cette surveillance de biens mobiliers et immobiliers peut être effectuée suivant trois modalités :

- soit par un gardiennage « statique », c'est-à-dire que des agents de gardiennage se trouvent sur place et restent sur le site à surveiller ;

- soit par un gardiennage « mobile », c'est-à-dire que les agents ne restent pas sur un site, mais se déplacent entre plusieurs sites sur lesquels se trouvent des biens à protéger ;
- soit par un gardiennage « à distance », c'est-à-dire par des moyens de télécommunication reliés à un central de surveillance dans lequel se trouvent des agents de gardiennage qui ne se rendent pas physiquement sur les sites à protéger.

Le texte proposé fait suite aux observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024 et par le SYVICOL dans son avis du 18 juillet 2022. La Commission a adopté une approche de droit comparé et elle a examiné la législation française actuellement applicable. Il convient de relever à ce sujet que l'article 1^{er} de la loi française n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité a été modifié entre-temps, de sorte qu'il paraît judicieux de s'inspirer du texte français actuel, qui vise expressément l'activité de « *fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ; (...)* ».

Le texte amendé vise également à tenir compte de deux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024 concernant l'article 10, point 2°, du projet de loi initial. Il est ainsi proposé de reformuler les dispositions sous rubrique en ce sens que le point 1° initial devient la première phrase de l'alinéa 2 nouveau et de les rédiger comme règles générales ne faisant pas l'objet d'exceptions. Le libellé du point 2° initial de l'alinéa 2 nouveau est reformulé dans un sens positif, comme souhaité par le Conseil d'État.

Ainsi, les dispositions de l'alinéa 2 nouveau, points 1° et 2°, sont maintenant à comprendre comme étant cumulatifs :

- en vertu du point 1°, des missions de gardiennage peuvent uniquement porter sur des lieux privés ou privatifs et ne peuvent pas porter sur des lieux accessibles au public. Cependant, ce point prévoit une exception à cette règle, à savoir lorsqu'un événement accueillant du public, au sens des articles 28-1 à 28-4 nouveaux, est organisé dans des lieux qui, en règle générale, sont accessibles au public, mais qui, exceptionnellement et pour un laps de temps déterminé, sont « privatisés » et soumis à une certaine surveillance pour assurer le bon déroulement de cet événement ;
- en vertu du point 2°, des missions de gardiennage peuvent uniquement porter sur des biens par rapport auxquels la personne physique ou morale ayant engagé l'entreprise de gardiennage détient des droits et obligations relatives à la sécurité et à la surveillance de ces biens.

Par ailleurs, le mot « librement » est supprimé des dispositions sous rubrique, comme souhaité par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024 sous peine d'opposition formelle.

Dans son avis complémentaire du Conseil d'État du 19 décembre 2025, les oppositions formelles précédemment émises sont levées.

Article 12 du projet de loi – insertion de l'article 14-1 nouveau dans la loi précitée

L'article 12 du projet de loi insère un article 14-1 nouveau dans la loi précitée du 12 novembre 2002, donnant des précisions sur la mission de surveillance de biens mobiliers et immobiliers au sens de l'article 14 du même acte.

Si l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers a été conçue initialement dans le cadre de la loi précitée du 12 novembre 2002 afin de protéger des biens contre des cambriolages et des vols pendant la nuit ou pendant des heures de fermeture des lieux, de plus en plus de clients demandent aux entreprises de gardiennage de prêter également des services de surveillance de biens mobiliers et immobiliers pendant la journée et pendant les heures d'ouverture des lieux concernés. Ces services consistent essentiellement dans une surveillance des personnes souhaitant accéder à un immeuble et des objets que ces personnes sont susceptibles d'emporter avec elles.

Cet article vise à tenir compte de l'évolution des services demandés aux entreprises de gardiennage par leurs clients, tout en tenant compte des observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024, des observations faites par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 4 octobre 2022 ainsi que de celles faites par le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 22 septembre 2023.

Le texte amendé fait suite à la proposition du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg faite dans son avis du 22 septembre 2023, suivant laquelle l'article proposé, tout en adaptant la terminologie aux autres dispositions de la loi en projet, n'utilise pas le mot « mandant ». En effet, même si,

d'un point de vue purement juridique, il est clair que l'entreprise de gardiennage, en tant que mandataire, ne saurait exécuter que des tâches demandées par son mandant, c'est-à-dire par la personne l'ayant engagée, il semble opportun de préciser cela de façon explicite dans le texte de la loi.

Le remplacement de la notion de « constatation » par « contrôle » fait suite aux propositions du Conseil d'État.

Concernant le remplacement du bout de phrase « sans faire usage de violence » par le bout de phrase « dans le respect de la loi », le Conseil d'État avait proposé de remplacer le terme « violence » par « force ». Cependant, au vu des observations formulées par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 4 octobre 2022, il semble que ce remplacement ne résoudrait pas le problème de terminologie juridique soulevé. Ainsi, il est proposé de suivre la proposition du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour les raisons plus amplement exposées dans son avis du 4 octobre 2022.

Dans son avis complémentaire prémentionné, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé amendé.

Article 13 du projet de loi – modification de l'article 15 de la loi précitée

Cet article du projet de loi vise à préciser un aspect qui, depuis certaines années, fait l'objet d'une controverse interprétative de la loi précitée du 12 novembre 2002 concernant, d'une part, l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers et, d'autre part, l'activité de gestion de centres d'alarmes.

Il ressort de l'article 20 actuel de la loi précitée du 12 novembre 2002 que l'activité de gestion de centres d'alarmes requiert expressément que le central de l'entreprise de gardiennage doive être occupé en permanence par deux agents pour traiter les alarmes qui peuvent parvenir au central à tout moment. Or, les articles 14 à 17 de la même loi, relatifs à l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, ne prévoient actuellement pas de disposition similaire, même si la surveillance de biens mobiliers et immobiliers effectuée à distance par le biais de moyens techniques reliés au central de l'entreprise de gardiennage est une situation très similaire, voire identique, à celle visée à l'article 20 de la même loi.

Étant donné que l'occupation permanente du central par deux agents de gardiennage est un aspect coûteux pour les entreprises de gardiennage, qui peut être déterminant au niveau des prix dans le cadre d'un marché public, certaines entreprises de gardiennage ont argumenté que, faute de disposition légale expresse, cette occupation permanente ne serait pas exigée par la loi, tandis que d'autres entreprises de gardiennage ont argumenté que cette occupation permanente du central coule de source, du moins si cette activité est exercée de manière sérieuse par rapport au client.

Cependant, même si cette disposition ne se retrouve pas expressément dans le texte de la loi, force est de constater que le commentaire de l'article 15 du projet de loi n° 4784, étant devenu par la suite la loi du 12 novembre 2002, ne laisse guère de doute que le central d'une entreprise de gardiennage qui fait de la surveillance de biens mobiliers et immobiliers doit également être occupé de façon permanente par deux agents. Par conséquent, il est proposé de modifier la dernière phrase de l'article 15 de la loi précitée du 12 novembre 2002 en ce sens, en y prévoyant la même exigence que celle figurant déjà à l'article 20 de la même loi.

Faisant suite à une suggestion des syndicats, il est encore proposé d'utiliser la formulation d'« agents opérateurs » au lieu d'« agents de garde », alors que ce terme convient plus précisément à l'activité des deux agents placés au central de l'entreprise de gardiennage, sachant que ces agents opérateurs doivent évidemment aussi être titulaires de l'approbation visée à l'article 8 de la loi précitée du 12 novembre 2002.

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé. Selon la lecture du Conseil d'État, faite dans son avis du 11 juin 2024, « [...] le terme d'agent opérateur correspond à des agents de garde qui sont affectés au central et qui doivent, par conséquent, remplir les mêmes conditions que les autres agents de garde ».

Article 14 du projet de loi – modification de l'article 17 de la loi précitée

Cet article du projet de loi est à comprendre dans le contexte d'une meilleure délimitation légale entre les notions de « sécurité publique » et de « sécurité privée » ; l'alinéa 2 nouveau de l'article 17 de la loi précitée du 12 novembre 2002 étant complémentaire par rapport aux dispositions que l'article 11 du présent projet de loi propose d'insérer en tant qu'alinéa 2 nouveau de l'article 14 de la même loi.

Pour rappel, l'article 17 de la loi précitée du 12 novembre 2002 prévoit des dispositions concernant l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers lorsque les agents de gardiennage sont sur le terrain, c'est-à-dire lorsqu'ils sont placés dans les bâtiments à surveiller ou lorsqu'ils sont en patrouille.

L'alinéa 2 nouveau à insérer dans l'article 17 de la loi précitée du 12 novembre 2002 concerne la situation lorsque les agents de gardiennage sont en patrouille et vise à préciser les droits et obligations des agents de gardiennage à ce moment-là.

À la suite de l'engagement d'entreprises de gardiennage par certaines communes pour surveiller notamment du mobilier urbain communal, cet ajout à la loi précitée du 12 novembre 2002 semble en effet indiqué, alors qu'en raison de ces missions, la présence d'agents de gardiennage en public a augmenté et la question de leurs droits et obligations dans l'espace public s'est posée. La question est d'autant plus importante lorsqu'une entreprise de gardiennage est engagée par une commune, alors que les communes ou leurs bourgmestres ont, d'une part, des attributions légales visant notamment à assurer la sécurité et la tranquillité publiques dans la commune, et, d'autre part, des droits et obligations qui sont similaires aux droits et obligations de personnes privées concernant les meubles et immeubles qui sont sous leur responsabilité, comme la maison communale, les ateliers techniques, le mobilier urbain, tout comme les abris de bus ou les horodateurs de stationnement, les centres culturels et sportifs, ainsi que les écoles, etc. L'État se trouve par ailleurs confronté à une dichotomie similaire que les communes.

La disposition sous rubrique a pour objet de clarifier que des entreprises de gardiennage peuvent uniquement être engagées pour la deuxième hypothèse, c'est-à-dire pour surveiller les meubles et immeubles qui sont sous la responsabilité des communes ou de l'État, et qu'elles ne sauraient être engagées pour effectuer sur la voie publique des interventions visant à assurer ou à protéger la sécurité publique, alors que ces interventions doivent légalement être réservées à des agents publics, comme principalement les policiers. Cette précision légale semble d'autant plus opportune alors que le terme « *patrouille* » de l'alinéa 1^{er} de l'article 17 de la même loi pourrait faire référence à une activité policière, ce qui ne saurait être le cas en l'espèce.

Lorsque des entreprises de gardiennage sont engagées pour surveiller des meubles et immeubles, notamment deux cas de figure peuvent se présenter, à savoir, d'une part, la surveillance d'un bâtiment déterminé, y compris de l'extérieur en faisant le tour du bâtiment et en utilisant le trottoir ou la rue, ou, d'autre part, la surveillance de plusieurs immeubles distincts qui se trouvent géographiquement à une certaine distance l'un de l'autre.

Or, dans les deux cas de figure, la surveillance entraîne inévitablement que les agents de gardiennage doivent se déplacer sur la voie publique, à pied sur le trottoir ou en voiture sur la route, ce qu'ils ont le droit de faire comme toute autre personne d'ailleurs. Pendant ces déplacements, ils ne peuvent toutefois pas procéder à des interventions vis-à-vis de personnes ou de biens qui sont étrangers au contrat qu'ils sont en train d'exécuter.

Il est entendu que, dans ces cas, la simple présence d'agents de gardiennage qui se déplacent sur la voie publique peut déjà avoir un effet dissuasif en général, mais force est de constater que cet effet dissuasif est inévitable alors qu'il dépend beaucoup plus de la perception subjective de la personne concernée par rapport à cette présence, respectivement des connaissances ou de l'absence de connaissances que la personne concernée a des droits et obligations légales des agents de gardiennage, que de l'envergure légale de ces droits et obligations en tant que tels.

Le bout de phrase « *sauf lorsqu'une disposition légale les y oblige ou le leur permet* » est une conséquence du fait que les agents de gardiennage ont les mêmes droits et obligations que toute autre personne et qu'il existe des dispositions légales qui soit permettent à quiconque d'intervenir dans les conditions de la loi, soit obligent quiconque à intervenir dans les conditions de la loi.

On peut citer comme exemple l'article 43 du Code de procédure pénale, permettant à toute personne, en cas de crime ou délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, d'appréhender l'auteur et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche, ou les articles 416 et 417 du Code pénal relatifs à la légitime défense. D'autres dispositions légales sont également susceptibles de s'appliquer en fonction de la situation rencontrée par les agents de gardiennage. On peut citer comme exemple l'article 140 du Code pénal relatif aux entraves à la justice, obligeant quiconque, sous certaines conditions, d'informer les autorités judiciaires en cas de connaissance d'un crime, ou encore les articles 410-1 et 410-2 du Code pénal sur les abstentions coupables, également appelées « *non-assistance à personne en danger* ».

Le Conseil d'État marque son accord avec le dispositif proposé.

Article 15 du projet de loi – insertion de l'article 17-1 nouveau dans la loi précitée

L'article 15 du projet de loi insère un l'article 17-1 nouveau dans la loi précitée du 12 novembre 2002. Cet article nouveau clarifie les relations entre les deux activités que sont la surveillance de biens mobiliers et immobiliers et la nouvelle activité de l'événementiel, insérée dans ladite loi par l'article 20 du projet de loi amendé.

L'article 2 de la loi précitée du 12 novembre 2002 énumère les cinq activités relevant dorénavant de son champ d'application et les conditions à remplir, sensiblement différentes en fonction de l'activité que la future entreprise de gardiennage souhaite exercer.

Cette disposition nouvellement introduite vise à préciser qu'une entreprise de gardiennage qui remplit les conditions prévues pour exercer l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers peut, sur simple demande, être autorisée à exercer l'activité de l'événementiel. Cette solution est possible alors que les conditions à remplir pour l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers sont plus importantes que celles à remplir pour l'activité de l'événementiel. Les conditions générales de base, prévues aux articles 3 à 13 de la loi précitée du 12 novembre 2002, sont de toute façon les mêmes pour les deux activités et les conditions spécifiques prévues pour l'activité de l'événementiel par le futur article 28-3 de la même loi sont incluses dans les articles 15 et 17 de la loi visée.

Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé. Il interprète cette disposition comme suit : « [...] l'hypothèse visée par cet article a trait aux entreprises qui disposent déjà d'une autorisation en vertu des articles 4 et 5 de la loi précitée du 12 novembre 2002 et qui sous-traitent être également autorisées à pouvoir effectuer des activités comprenant la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public. Reste à savoir si cette demande doit être adressée, outre au ministre de la Justice, également au ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions. Le Conseil d'État estime qu'une telle double démarche est indispensable sur la base de l'article 1^{er} de la loi précitée du 12 novembre 2002 ».

La Commission de la Justice a pris note de ces remarques et elle a amendé l'article 1^{er} du projet de loi par conséquent. Comme évoqué à l'endroit du commentaire de l'article, il est procédé à la suppression du terme « occasionnel ».

Dans le cadre de son avis complémentaire du 19 décembre 2025, le Conseil d'État marque son accord avec le texte proposé.

Article 16 du projet de loi – modification de l'article 20 de la loi précitée

Cet article du projet de loi vise à aligner la formulation de l'article 20 de la loi précitée du 12 novembre 2002 sur celle de l'alinéa 2 nouveau de l'article 15 de la même loi en ce qui concerne la formulation « agents opérateurs ».

Article 17 du projet de loi – modification de l'article 27-3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi précitée

Cet article du projet de loi vise uniquement à tenir compte du fait que la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions vient d'être abrogée par une nouvelle loi qui est celle du 2 février 2022 sur les armes et munitions.

Article 18 du projet de loi – abrogation de l'article 27-5 de la loi précitée

Cet article du projet de loi propose d'abroger l'article 27-5 de la loi précitée du 12 novembre 2002 concernant les amendes administratives relatives au règlement (UE) n° 1214/2011 du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre les États membres dans la zone euro, alors que l'intégralité de ses dispositions sont reprises par l'article 30-2 nouveau de la loi sur les amendes administratives, que l'article 24 du projet de loi amendé insère dans la loi.

Article 19 du projet de loi – modification de l'article 28 de la loi précitée

Cet article du projet de loi propose de prévoir certaines dispositions légales additionnelles à l'activité de la protection de personnes.

Premièrement, il s'agit de mieux distinguer cette activité de la future activité de l'événementiel. À cette fin, la disposition sous rubrique précise que la protection de personnes vise une ou plusieurs personnes déterminées, c'est-à-dire des personnes identifiées ou identifiables de façon précise dans le

cadre du contrat conclu entre l'entreprise de gardiennage et son client, sachant que l'activité consistant à protéger un groupe de personnes qui ne sont pas déterminées ou déterminables relève de l'activité de l'événementiel.

Deuxièmement, il est proposé de prévoir que les agents effectuant des missions de protection de personnes doivent également être joignables par la Police, alors qu'il est possible que la protection de personnes soit effectuée parallèlement à une intervention de la Police. Dans ces cas, la Police doit être en mesure, pour des raisons de sécurité, de joindre téléphoniquement les agents de gardiennage concernés.

Troisièmement, la disposition sous rubrique prévoit que les entreprises de gardiennage, exerçant cette activité et dont les agents sont titulaires d'un permis de port d'armes de défense, doivent dorénavant disposer d'un coffre-fort permettant de stocker les armes de service des agents.

Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé, mais suggère cependant la suppression de la précision selon laquelle l'activité de la protection de personnes doit être exercée à titre professionnel, comme celle-ci est superfétatoire. La Commission de la Justice prend acte de cette remarque, elle décide néanmoins de maintenir celle-ci, tout en alignant le texte de la future loi au texte de l'article 20 ci-dessous du projet de loi.

Article 20 du projet de loi – insertion de la section V-1 nouvelle, comportant les articles 28-1 à 28-3 nouveaux, dans la loi précitée

Les articles 28-1 à 28-3 nouveaux proposés par l'article 20 du projet de loi amendé visent à remédier à une situation qui, au cours des dernières années, a posé un certain nombre de problèmes qu'il convient de résoudre. Déjà dans le cadre du projet de loi n° 4784, étant devenu, par la suite la loi du 12 novembre 2002, le sujet de la « *surveillance et la protection de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public* », une activité qui, aujourd'hui, est communément désignée comme « événementiel », a été évoqué et la question a été soulevée s'il n'y avait pas lieu, en s'inspirant de la loi belge en la matière, d'inclure dans le champ d'application de la future loi des dispositions y relatives.

En 2002, le projet de loi n° 4784 a été voté sans dispositions y afférentes, alors que la Commission juridique de l'époque y a renoncé tout en invitant le Ministre de la Justice à élaborer un projet de loi à part afin de réglementer cette catégorie d'activités².

En pratique, cette activité a commencé à être exercée plus fréquemment à partir des années 2003 – 2005 et, inévitablement, la question de savoir si les activités de ce genre relevaient ou non du champ d'application de la loi du 12 novembre 2002 a été remontée de plus en plus souvent au Ministère de la Justice.

Pour répondre à ces questions, le Ministère de la Justice a toujours procédé selon le raisonnement que la liberté de commerce est prévue par la Constitution et que la loi précitée du 12 novembre 2002, en exigeant une autorisation pour exercer une certaine activité commerciale, représente une restriction à cette liberté constitutionnelle. Or, une restriction à une liberté constitutionnelle doit toujours être interprétée de façon restrictive, ce qui vaut évidemment aussi pour le champ d'application d'une telle loi.

À la suite de plusieurs questions parlementaires, notamment n° 1391 du 24 août 2015, n° 1404 du 27 août 2015 et n° 1706 du 15 janvier 2016, le Ministre de la Justice avait l'occasion de rappeler ce principe et d'exposer que les dispositions de la loi précitée du 12 novembre 2002 sont, en tant que telles, suffisamment claires et qu'il convient d'analyser, au cas par cas, de quelle activité il s'agit *in concreto*, afin de pouvoir décider si cette activité requiert un agrément de gardiennage sur base de la loi précitée du 12 novembre 2002 ou non ; s'il s'agit d'« *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* », l'activité requiert un agrément de gardiennage ; à défaut, un agrément n'est pas requis.

Une illustration de la difficulté que cette analyse *in concreto* représente est le jugement n° 591/2022 rendu par la 16e chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement de Luxembourg le 24 février 2022, ayant acquitté les prévenus alors que la preuve n'a pas été rapportée par le ministère public qu'une activité correspondant à la définition mentionnée ci-dessus a été exercée.

² Projet de loi n° 4784, Rapport de la Commission juridique du 11 septembre 2002, *doc. parl.* n° 4784/08, page 3.

Actuellement, l'activité de l'événementiel s'est répandue alors que quasiment chaque événement ayant une certaine envergure est organisé en prenant recours à un service d'ordre, de sorte qu'il convient de réglementer cette activité. À cette fin, il est proposé d'insérer une section V-1 nouvelle dans la loi précitée du 12 novembre 2002 relative à la « surveillance lors d'événements accueillant du public ».

Avant de fournir de plus amples commentaires sur les dispositions des articles 28-1 à 28-3, il convient de rappeler ou de préciser encore que l'activité de l'événementiel suit le même principe que les quatre autres activités prévues par la loi précitée du 12 novembre 2002, à savoir que cette loi s'applique uniquement si ces activités sont exercées « pour le compte de tiers » tel qu'il est prévu à l'article 1^{er} de la même loi, et que, partant, elle ne s'applique pas lorsque ces activités sont exercées « pour son propre compte »³.

Il en découle que, par exemple, si l'organisateur privé d'un événement, comme une association sans but lucratif, ne prend pas recours à une entreprise de gardiennage pour, par exemple, contrôler les tickets d'entrée à un événement, mais effectue ce contrôle par ses propres moyens, c'est-à-dire par ses membres, les futures dispositions des articles 28-1 à 28-3 ne s'appliquent pas.

Article 28-1

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de cet article nouveau définit ce qu'il faut comprendre par « *surveillance lors d'événements accueillant du public* » et s'inspire, d'une part, des articles 102 à 106 de la loi modifiée belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, et, d'autre part, d'une proposition de l'association « Fedil Security Services ».

La formulation « *organisateur de l'événement* » vise toute personne, physique ou morale, privée ou publique comme l'État ou une commune, qui organise un événement et qui, à cette fin, définit son déroulement. Cette personne doit notamment déterminer les différents aspects énumérés à l'alinéa 3 afin que l'entreprise de gardiennage sache quelles tâches ses agents doivent accomplir pour sécuriser l'événement.

À noter que cet alinéa 1^{er} a suscité des observations critiques de la part du Conseil d'État et du SYVICOL, qui ont estimé que le texte initialement proposé constitue une source d'insécurité juridique. En effet, le Conseil d'État, dans son avis du 11 juin 2024, a argumenté que la terminologie employée pour désigner les lieux susceptibles d'accueillir un tel événement, comme un « *établissement stable et permanent* » n'est pas suffisamment claire et précise. Concernant les termes « *lieux librement accessibles au public* », qui ont figuré dans le texte initial du projet de loi, le Conseil d'État « [...] renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'égard de l'article 10, point 2°, du projet de loi sous avis, qui est réitérée au sujet de la disposition sous examen ».

La Commission de la Justice a amendé le texte de l'alinéa 1^{er} afin de tenir compte de ces observations critiques. À ce sujet, il est précisé que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale utilise en effet la formulation « *lieux accessibles au public* » aux articles 5, paragraphe 1^{er}, première phrase, 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8bis, paragraphe 7, alinéa 1^{er}, 9, 13, paragraphe 1^{er}, première phrase, 43bis, paragraphe 1^{er} et 43ter, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Étant donné que la loi précitée du 12 novembre 2002 vise à opérer la même distinction entre « *lieux privés* » et « *lieux publics* » que la loi précitée du 18 juillet 2018, il est proposé de maintenir la formulation « *lieux accessibles au public* » dans le cadre des amendements au projet de loi n° 8031.

Cependant, afin d'éviter toute confusion ou tout malentendu sur ce point, il a été procédé à la suppression des termes « *occasionnels* », et ceux d'« *ouvert au public* », contenus dans le libellé initial. De même, il est proposé de supprimer le bout de phrase « *, que ce soit dans un établissement stable et permanent ou dans des lieux librement accessibles au public qui sont temporairement affectés et réservés au déroulement de l'événement en cause, conformément aux dispositions de l'article 28-3* ».

La modification proposée de l'article 28-1 fait en outre suite à la proposition du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg faite dans son avis du 22 septembre 2023.

Le texte amendé par la Commission de la Justice vise également à assurer l'uniformité du texte de la loi précitée du 12 novembre 2002 telle que modifiée par le présent projet de loi, à la suite de l'insertion de l'article 14-1 nouveau dans la loi précitée du 12 novembre 2002.

Ces modifications apportées au texte de la loi en projet recueillent l'approbation du Conseil d'État.

3 Projet de loi n° 4784, Rapport de la Commission juridique du 11 septembre 2002, doc. parl. n° 4784/08, pages 3 et 4.

Alinéa 2

L'alinéa 2 précise que les agents de gardiennage peuvent patrouiller aux alentours, c'est-à-dire à l'extérieur de l'établissement ou de l'enceinte accueillant l'événement, pour effectuer leurs missions, mais que, dans ce cas, ils ne peuvent pas procéder à des interventions par rapport à des personnes qui ne veulent pas participer à l'événement ou par rapport à des biens qui n'ont pas de lien avec l'événement en cause. Il s'agit de dispositions similaires à celles que l'article 13 du projet de loi propose d'ajouter à l'article 17 de la loi précitée du 12 novembre 2002 concernant l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'alinéa 2 de l'article 28-1, tout en estimant que le bout de phrase « sauf lorsqu'une disposition légale les y oblige ou le leur permet » est superfétatoire.

La Commission de la Justice prend acte de cette observation, elle décide néanmoins de maintenir le bout de phrase en question, comme il apporte une précision additionnelle au lecteur du texte.

Alinéa 3

L'alinéa 3 prévoit les tâches dont l'organisateur de l'événement peut charger les agents de gardiennage pour surveiller le déroulement de l'événement. En fonction du genre de l'événement, il peut s'agir d'une ou de plusieurs de ces tâches, mais il ne saurait s'agir d'autres tâches, alors que la liste des cinq tâches énumérées est limitative et n'est donc pas une liste illustrative. Par voie d'amendement, il a été jugé utile de préciser expressément que les missions visées à l'article 28-1 ne peuvent uniquement être exercées à la demande du cocontractant de l'entreprise de gardiennage.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'alinéa 3 de l'article 28-1 nouveau.

Alinéa 4

L'alinéa 4 précise que les missions de contrôle visées à l'alinéa 3 ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement de la personne concernée et qu'elles ne sauraient être effectuées par rapport à des personnes étrangères à l'événement en cause.

Article 28-2

L'alinéa 1^{er} prévoit les dispositions suivant lesquelles les agents de gardiennage peuvent exercer leurs missions de sécurité pour vérifier l'âge ou l'identité des personnes concernées.

L'alinéa 2 porte sur contrôle d'objets interdits par la loi ou non admis à l'événement. Le Conseil d'État recommande de préciser le dispositif davantage et formule un libellé alternatif en ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article sous rubrique.

La Commission de la Justice ne reprend pas le libellé suggéré par le Conseil d'État et juge opportun de modifier le texte initial afin d'apporter des précisions additionnelles à celui-ci. Il est dorénavant précisé que l'inspection visuelle des bagages à main des personnes ainsi que, le cas échéant, leurs véhicules sont à effectuer à l'entrée des lieux surveillés.

Les alinéas 3 à 5 prévoient les dispositions suivant lesquelles les agents de gardiennage peuvent réagir dans certaines circonstances. Ainsi, ils peuvent refuser l'accès à l'événement à des personnes sous certaines conditions (alinéa 3), ou prendre des mesures lorsqu'une personne essaie d'accéder à l'événement malgré un refus d'accès (alinéa 4), ou prendre des mesures par rapport à des personnes qui ont eu accès à l'événement en bonne et due forme, mais qui se comportent ultérieurement de façon à perturber le bon déroulement de l'événement (alinéa 5).

Article 28-3 nouveau (ancien article 28-4)

Cet article prévoit les conditions spécifiques à remplir par une entreprise de gardiennage qui sollicite l'obtention d'une autorisation de gardiennage afin de pouvoir exécuter des activités de l'événementiel.

Article 28-3 initial (supprimé par voie d'amendement)

Le projet de loi contenait, dans sa version initiale de la section sous rubrique, un article 28-3 portant sur les pouvoirs d'autorisation du bourgmestre, lorsqu'une société de gardiennage exerce une mission de surveillance des personnes et des biens lors d'un événement qui se déroule en plein air et qui est ouvert au public.

Cet article a suscité des interrogations de la part des Députés lors de l’instruction parlementaire ainsi que des critiques de la part du Conseil d’État. À ce sujet, les membres de la Commission de la Justice ont eu un échange de vues avec les membres du Conseil d’État en date du 22 mai 2025. Cet article prévoyait à mettre en place 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 d’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 isolé 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 précitée du 12 novembre 2002, réglementant uniquement les entreprises de gardiennage, n’est pas la législation appropriée pour réglementer cette matière.

Partant, il a été décidé de supprimer l’article 28-3 du projet de loi. Par conséquent, une renumérotation s’est imposée et l’article 28-4 initial est devenu l’article 28-3 renuméroté.

Article 21 du projet de loi – modification de l’intitulé de la section VII de la loi précitée

Cet article modifie l’intitulé de la section VII de la loi du 12 novembre 2002, alors que l’article 24 du projet de loi propose d’introduire des amendes administratives en sus des sanctions pénales que la loi précitée du 12 novembre 2002 prévoit d’ores et déjà en son article 30.

Article 22 du projet de loi – insertion de l’intitulé de la sous-section I^{ère} nouvelle

L’article 22 du projet de loi propose d’insérer l’intitulé d’une nouvelle sous-section I^{ère} dans la loi du 12 novembre 2002, afin de subdiviser la section VII en deux sous-sections, consacrées respectivement aux sanctions pénales et aux amendes administratives.

Article 23 du projet de loi – modification de l’article 30 de la loi précitée

L’article 23 du projet de loi propose de modifier les dispositions relatives aux sanctions pénales sur deux points.

Point 1^o

Le texte proposé par la Commission de la Justice vise à tenir compte d’une opposition formelle et des autres observations faites par le Conseil d’État dans son avis complémentaire du 19 décembre 2025.

Par rapport aux incriminations prévues à l’article 30, alinéa 1^{er}, points 11^o à 13^o, de la loi à modifier, le Conseil d’État a soulevé la question de savoir ce qui est précisément visé par la formulation « *exécute ou fait exécuter* », proposée initialement par la loi en projet.

Or, les points 11^o à 13^o concernent des aspects très importants relatifs, d’une part, à la protection des droits des personnes et de leur vie privée et, d’autre part, à l’interdiction faite aux agents de gardiennage d’exercer des actes de « *sécurité publique* », réservés par la loi à la Police grand-ducale.

Ainsi :

- le point 11^o incrimine (i) le fait de contrôler l’identité, l’âge et les effets personnels d’une personne qui veut accéder à des lieux surveillés sans son consentement et (ii) le fait d’effectuer ce genre de contrôles à l’égard de personnes qui circulent sur la voie publique sans même vouloir accéder aux lieux surveillés ;
- le point 12^o incrimine le fait d’intervenir, pendant le déplacement sur la voie publique, à l’égard de personnes ou de biens dont la surveillance ne fait pas partie du contrat de gardiennage, sauf lorsque la loi le prévoit obligatoirement ou le permet ;
- le point 13^o incrimine les mêmes faits que les points 11^o et 12^o, mais cette fois-ci dans le cadre de l’activité de l’événementiel.

Il est dès lors précisé que ces incriminations visent :

- l’agent de gardiennage qui exécute personnellement les actes illégaux visés sur le terrain concerné ;
- l’entreprise de gardiennage, qui est donc l’employeur de l’agent de gardiennage, qui aurait demandé à ce dernier d’exécuter les actes illégaux visés ;
- le cocontractant de l’entreprise de gardiennage qui aurait engagé une entreprise de gardiennage pour faire exécuter les actes illégaux visés.

Force est de constater encore que le Conseil d'État n'a pas soulevé cette question par rapport au point 10° du même article, susceptible de soulever la même question que pour les points 11° à 13°. Pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, ces points sont modifiés également par la Commission de la Justice.

Dans le cadre de son deuxième avis complémentaire du 9 juin 2026, le Conseil d'État se montre en mesure de lever son opposition formelle, à la suite des amendements adoptés par la Commission de la Justice.

Point 2°

Le point 2° de cet article 23 du projet de loi propose de prévoir une sanction pénale pour le non-respect de l'article 1^{er}, alinéa 2 nouveau, de la loi précitée du 12 novembre 2002. Est incriminé le fait pour une personne physique ou morale de recourir à une autre personne physique ou morale pour prêter des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors que cette personne ne dispose pas des autorisations légales requises.

À noter que le texte initialement proposé par les auteurs du projet a suscité des observations critiques de la part du Conseil d'État ainsi que des autorités judiciaires. Ces critiques ont porté sur l'élément moral de cette infraction nouvelle à ancrer dans le texte de la future loi. À ce sujet, le Conseil d'État fait observer dans son avis du 11 juin 2024 que « [...] Comme l'a relevé le procureur général d'État, l'article L. 571-2 du Code du travail relatif à l'interdiction d'avoir recours aux services de personnes pour l'exécution d'un travail clandestin qui englobe l'hypothèse de l'exercice comme indépendant d'une activité professionnelle sans disposer des autorisations requises, ne prévoit pas de qualification particulière de l'élément moral de cette infraction qui vise à sanctionner un comportement comparable à celui visé par la disposition sous examen. S'y ajoutent des problèmes de preuve en cas de poursuite. Par conséquent, le Conseil d'État recommande de supprimer les termes précités. L'élément moral de la nouvelle infraction est constitué par le dol général ».

La Commission de la Justice a amendé le texte dans le sens préconisé par le Conseil d'État et le Procureur d'État.

Article 24 du projet de loi – insertion de l'article 30-2 dans la loi précitée

L'article 24 du projet de loi insère l'article 30-2 nouveau dans la loi précitée du 12 novembre 2002.

Il s'agit d'une modification importante au sein de ladite loi, alors que cet article entend créer un régime d'amendes administratives pour sanctionner un certain nombre de cas de non-respect de cette loi. À noter que, jusqu'à présent, cette loi ne prévoyait uniquement des sanctions pénales.

Il a été constaté au cours des dernières années que, lorsque les dispositions de la loi précitée du 12 novembre 2002 n'ont pas été respectées, il s'agissait, dans la très grande majorité des cas, non pas d'une violation des dispositions principales de la loi, comme le fait de prêter des activités de gardiennage sans autorisation au sens de l'article 6 de la même loi, mais en règle générale d'une violation de règles secondaires, comme le fait de faire travailler un agent de gardiennage dans un uniforme non agréé ou sans carte de légitimation, le fait de faire travailler un agent de gardiennage sur le terrain alors que la demande relative à l'approbation de son engagement a bien été introduite, mais non encore toisée par une décision d'approbation en bonne et due forme, etc.

Même si certains de ces faits étaient sanctionnables pénalement, ils ont été, en règle générale, classés sans suite en ce qui concerne la poursuite pénale, au vu du trouble minime causé à l'ordre public, voire de l'absence de trouble à l'ordre public tout court. Cependant, ces faits étaient suffisamment perturbateurs en ce qui concerne le secteur du gardiennage en général, spécifiquement quant à la compétitivité des entreprises de gardiennage par rapport à leurs clients, sachant que ce secteur est hautement concurrentiel et qu'une grande partie de la clientèle sont des institutions étatiques, communales, européennes ou internationales qui procèdent toutes par voie de marchés publics dans le cadre desquels le critère du prix est prépondérant, voire déterminant.

Le résultat en était en pratique que les entreprises de gardiennage qui n'appliquaient pas certaines règles de la loi réalisaient des économies en termes de coûts de fonctionnement et étaient, de ce fait, avantagées par rapport à d'autres entreprises de gardiennage qui respectaient scrupuleusement la loi, ce qui n'était pas anodin dans l'attribution de marchés publics en raison des prix plus avantageux que ces entreprises de gardiennage pouvaient proposer. Le jeu de la concurrence était donc faussé, à

l'avantage des entreprises de gardiennage qui ne respectaient pas la loi. L'objectif de l'introduction d'amendes administratives est donc de pouvoir sanctionner ces entreprises de gardiennage.

Il convient encore de relever qu'à l'heure actuelle, le seul moyen de sanction administrative est la révocation de l'autorisation de l'entreprise de gardiennage. Or, en règle générale, le non-respect de la loi était trop important pour ne pas être sanctionné du tout, mais, en même temps, il n'était pas assez important pour procéder à la révocation de l'autorisation. La révocation aurait ainsi été une sanction disproportionnée, sans parler du fait qu'elle aurait exposé les employés, non fautifs, à une perte de leur emploi suite à la fermeture de l'entreprise de gardiennage.

Le libellé du texte de cet article s'inspire notamment de l'article L.614-13 du Code du Travail et de l'article 11 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie COVID-19, dans sa version antérieure à celle entrée en vigueur le 11 mars 2022.

À noter que le libellé proposé initialement par le Gouvernement a été amendé à deux reprises par la Commission de la Justice. Ces amendements font suite à des observations critiques de la part du Conseil d'État sur le champ d'application du régime des sanctions administratives ainsi que sur l'articulation de ce dispositif avec les sanctions pénales prévues par la même loi. Ainsi, le Conseil d'État a critiqué notamment ce texte, car « [...] certains comportements sont sanctionnés respectivement par une peine d'emprisonnement ou par une amende, donc par une sanction de nature pénale, d'autres seulement par une amende administrative, et une troisième catégorie par une sanction pénale et une amende administrative. Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition initiale, celle-ci risquant de se heurter au principe du non bis in idem. Dans la mesure où la réécriture de l'article 30-2 par l'amendement opère une distinction nette entre les comportements pouvant être sanctionnés pénalement et ceux soumis à des sanctions administratives, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle pour contrariété à l'article 19 de la Constitution et violation de l'article 4 du protocole additionnel n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Dans le cadre de l'instruction parlementaire, l'infraction d'engager des personnes pour exécuter des activités de gardiennage prévues à l'article 2 en contrevenant à l'article 8, alinéa 2, point 4°, a été supprimée. Cette suppression fait suite à une observation critique de la part du Conseil d'État, qui s'est interrogé pour « [...] quelle raison le non-respect d'une seule des conditions fixées à l'article 8, alinéa 2, peut donner lieu à une sanction administrative. Il doit également relever que la disposition de référence, en se limitant à déterminer le lien de droit liant une entreprise à un agent de gardiennage, se borne à fixer le cadre pour la décision d'approbation du ministre et n'impose pas d'obligation directe à l'entreprise de gardiennage. Cette incrimination étant incohérente, partant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement [...] ».

De plus, la disposition selon laquelle toute personne qui contrevient aux règlements d'exécution de la présente loi encourt une sanction administrative a été supprimée du projet de loi par la Commission de la Justice par le biais d'un amendement. Ce texte amendé répond à une opposition formelle du Conseil d'État, qui a critiqué que la disposition est trop vague et ne respecte pas le principe de la légalité de la peine tel qu'inscrit à l'article 19 de la Constitution qui, selon la Cour constitutionnelle, « implique [...] la nécessité de définir dans la loi les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »⁴.

Article 25 du projet de loi – insertion de l'article 30-3 dans la loi précitée

Cet article du projet de loi propose d'introduire des taxes administratives en matière de gardiennage qui en est dépourvu actuellement.

Le traitement administratif des demandes en matière de gardiennage génère d'ores et déjà des coûts à charge du budget de l'État et l'entrée en vigueur du présent projet de loi augmentera encore davantage ces coûts.

L'introduction de taxes vise donc à compenser, du moins en partie, les coûts qui en résultent pour le budget de l'État.

4 C. const., arrêt n° 138 du 6 juin 2018, Mém. A n° 459 du 8 juin 2018.

Chapitre 2 – Dispositions transitoires et finales

Article 26 du projet de loi

Cet article du projet de loi est une disposition transitoire ayant comme objet de préciser que ses dispositions sont applicables aux demandes d'autorisation et d'approbation ayant été introduites avant son entrée en vigueur, mais non encore toisées à ce moment-là.

Article 27 du projet de loi

Cet article du projet de loi propose, en son paragraphe 1^{er}, une entrée en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication. Il est estimé que ce délai est suffisamment long afin que tous les acteurs du secteur puissent prendre leurs dispositions pour se conformer à la loi du 12 novembre 2002 telle que modifiée par le présent projet de loi.

Cependant, en son paragraphe 2, il est proposé de retarder l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la future loi au premier jour du sixième mois qui suit sa publication pour, à savoir :

- l'obligation pour les entreprises de gardiennage de protection de personnes de devoir disposer d'un coffre-fort adapté au stockage d'armes et de munitions qu'il est proposé d'introduire par un alinéa 3 nouveau de l'article 28 de la loi du 12 novembre 2002, et
- l'obligation pour les entreprises, prestant actuellement des services de l'événementiel sans autorisation de gardiennage, de devoir disposer dorénavant de cette autorisation, sachant que l'introduction et le traitement d'une demande à cette fin requerra un certain temps, eu égard à la nouveauté de cette obligation.

*

V. TEXTE PROPOSÉ

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de la Justice propose à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Chapitre 1^{er} – Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Art. 1^{er}. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance est modifié comme suit :

1° Entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2 est inséré l'alinéa suivant :

« Nul ne peut avoir recours, pour les activités prévues à l'article 2, à des prestations de service d'une entreprise non autorisée en application de la présente loi. »

2° A l'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, la date du « 28 décembre 1988 » est remplacée par celle du « 2 septembre 2011 ».

3° Il est inséré un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit :

« Aux fins de la coordination administrative des demandes introduites et des autorisations émises, le ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice s'échangent réciproquement, de façon spontanée ou sur demande, de manière électronique ou non, des informations comme suit :

1. le ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions informe le ministre de la Justice :

3

a) de l'introduction d'une demande d'autorisation d'établissement concernant les activités prévues à l'article 2 ;

- b) de l'octroi d'une autorisation d'établissement concernant les activités prévues à l'article 2 ;
 - c) du retrait, du refus ou de la révocation d'une autorisation d'établissement concernant les activités prévues à l'article 2 ;
 - d) de la perte de validité de l'autorisation d'établissement au sens de l'article 28, paragraphe 6, de la loi précitée du 2 septembre 2011 ;
2. le ministre de la Justice informe le ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions :
- a) de l'introduction d'une demande d'autorisation de gardiennage ;
 - b) de l'octroi de l'accord de principe prévu à l'article 5, alinéa 2 ;
 - c) de l'octroi d'une autorisation de gardiennage ;
 - d) du retrait ou de la révocation d'une autorisation de gardiennage, lorsque le retrait de l'autorisation de gardiennage est justifié pour une raison qui justifie également le retrait ou la révocation de l'autorisation d'établissement en vertu des critères fixés par la loi précitée du 2 septembre 2011. »

Art. 2. À l'article 2 de la même loi, le point après le numéro 4 est remplacé par un point-virgule, et il est inséré un point 5 nouveau, libellé comme suit :

« 5. la surveillance lors d'événements accueillant du public. »

Art. 3. À la suite de l'article 2 de la même loi, il est inséré un article 2-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 2-1.

Les missions de gardiennage visées à l'article 2 ne peuvent pas être sous-traitées, ni acceptées ou exécutées en sous-traitance, sauf si :

1. tant l'entrepreneur principal que le sous-traitant sont autorisés pour l'exercice des activités et qu'une convention écrite a été conclue entre eux pour chaque mission, et
2. une convention écrite est conclue entre l'entrepreneur principal et le bénéficiaire de la prestation de service en cause préalablement au premier exercice d'une activité qui détermine le nom du sous-traitant, ses coordonnées de contact et la période, les moments et les lieux où il effectue les activités.

L'entrepreneur principal prend toutes les mesures de précaution et effectue les contrôles nécessaires afin que le sous-traitant et les personnes qui travaillent pour son compte respectent les dispositions de la présente loi et de ses règlements grand-ducaux d'exécution et exécutent correctement ce qui est convenu avec le bénéficiaire de la prestation de service en cause. »

Art. 4. À la suite de l'article 3 de la même loi, il est inséré un article 3-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 3-1.

Les agents de gardiennage qui, pendant l'exercice de leurs missions de gardiennage, se retrouvent en présence d'une personne ayant commis un crime ou un délit flagrant, puni par la loi d'une peine privative de liberté, sur des personnes ou par rapport à des biens dont la surveillance ou la protection relève de leurs missions, peuvent retenir cette personne et l'empêcher de prendre la fuite, dans l'attente de l'arrivée des services de la Police grand-ducale, à condition de les en avoir avertis immédiatement après la constatation des faits.

Jusqu'à l'arrivée des services de la Police grand-ducale, la personne retenue reste en permanence sous la surveillance directe des agents de gardiennage. Il est interdit d'enfermer la personne retenue ou de l'attacher à un endroit par quelque moyen que ce soit.

Dans la mesure du possible, les agents de gardiennage soustraient la personne retenue au regard du public. »

Art. 5. À l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase, de la même loi, les mots « une copie du contrat de travail » sont insérés entre le bout de phrase « les services de santé au travail, » et les mots « et une copie de la carte d'identité ».

Art. 6. À l'article 7 de la même loi, les mots « sans retard » sont remplacés par les mots « dans les trente jours ouvrables ».

Art. 7. L'article 8, alinéa 2, de la même loi, est modifié comme suit :

- 1° A la phrase liminaire, le mot « autorisation » est remplacé par le mot « approbation » ;
- 2° Le point final après le point 3 est remplacé par un point-virgule et il est inséré un point 4 nouveau, libellé comme suit :

« 4. l'agent n'est pas engagé par un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée conclu directement entre l'agent et l'entreprise, ou est engagé sur base d'un contrat de travail intérimaire, par un des contrats visés aux articles L. 524-2, L. 541-1 ou L. 543-14 du Code du travail, ou par un contrat sous le statut d'indépendant. »

Art. 8. À l'article 8*bis*, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les mots « Les autorisations prévues par les articles 5 et 8 » sont remplacés par les mots « Les autorisations prévues par l'article 5 et les approbations prévues par l'article 8 ».

Art. 9. L'article 11 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa unique, première phrase, le mot « législation » est remplacé par les mots « loi du 2 février 2022 » ;
- 2° Après l'alinéa unique, devenant l'alinéa 1^{er}, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Les agents ne peuvent porter des armes dans l'exercice des missions visées à l'article 2, point 5. »

Art. 10. À la suite de l'article 13 de la même loi, il est inséré un article 13-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 13-1.

L'usage de chiens dans l'exercice des missions visées à l'article 2 ne peut avoir comme finalité que la dissuasion afin de prévenir des faits susceptibles de compromettre la sécurité des personnes et des biens dont la protection relève du champ d'application de la présente loi.

Seuls les chiens et les maîtres-chiens disposant des diplômes visés à l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et à l'article 16, paragraphe 3, de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, sont admis pour l'exercice des missions visées à l'article 2.

Toutefois, les chiens et les maîtres-chiens titulaires d'un diplôme ou d'un titre de formation équivalent décerné par les entités compétentes d'un autre État membre de l'Union européenne aux chiens et aux maîtres-chiens en matière de sécurité privée sont dispensés de l'obtention du diplôme visé à l'alinéa 2.

Le maître-chien est titulaire de l'approbation prévue à l'article 8.

Il est interdit de faire usage de chiens susceptibles :

1. d'être dangereux qui figurent sur la liste prévue à l'article 10, point 1), de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
2. de présenter un danger pour les personnes et qui ont fait l'objet d'une décision du directeur de l'Administration des services vétérinaires en vertu de l'article 9, paragraphe 4, de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. ».

Art. 11. L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° L'alinéa unique est remplacé 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. ».

- 2° Après l'alinéa unique, devenant l'alinéa 1^{er}, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« 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 28-3 ;
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}. ».

Art. 12. À la suite de l'article 14 de la même loi, il est inséré un article 14-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 14-1.

Les missions visées à l'article 14 peuvent également comporter les tâches suivantes, mais uniquement à la demande du cocontractant de l'entreprise de gardiennage :

1. Le contrôle de l'identité et de l'âge d'une personne qui souhaite entrer dans un immeuble ou une enceinte ou sur un terrain ou un site par rapport auquel le cocontractant de l'entreprise de gardiennage est titulaire des droits et obligations comportant leur surveillance au sens de l'article 14, alinéa 1^{er} ;
2. La vérification de la présence d'objets que le cocontractant de l'entreprise de gardiennage a déterminés comme n'étant pas admissibles dans l'immeuble ou l'enceinte ou sur le terrain ou le site en question.

Les tâches visées à l'alinéa 1^{er} ne peuvent être exécutées qu'avec le consentement de la personne concernée. Elles ne peuvent pas être exécutées par rapport à des personnes qui circulent sur la voie publique sans vouloir accéder aux lieux surveillés.

Pour le contrôle de l'identité et de l'âge visé à l'alinéa 1^{er}, point 1., l'agent se fait présenter la carte d'identité, le passeport, le permis de conduire ou un titre de séjour de la personne concernée. Ce document ne peut être copié par l'agent. Le document présenté peut uniquement être retenu temporairement par l'agent pendant la durée où la personne concernée se trouve dans les lieux qui font l'objet de la surveillance, si elle se voit remettre par l'agent un titre d'accès que la personne remet à l'agent au moment de la sortie des lieux surveillés. Lorsque la présence de la personne concernée dans les lieux surveillés, son identité, son âge ou une autre information contenue par le document présenté par cette personne fait l'objet d'un traitement de données à caractère personnel, ces informations sont supprimées au plus tard un mois après que la personne concernée a quitté les lieux surveillés.

Pour la vérification de la présence d'objets visés à l'alinéa 1^{er}, point 2., l'agent peut procéder à une palpation superficielle des vêtements de la personne qui souhaite entrer dans les lieux qui font l'objet de la surveillance. Cette palpation peut être combinée avec l'usage d'un portique de sécurité, d'un détecteur portable, ou d'un chien détecteur. La palpation est effectuée par un agent du même sexe que la personne contrôlée. Les bagages à main des personnes ainsi que, le cas échéant, leurs véhicules peuvent uniquement faire l'objet d'une inspection visuelle. Lorsqu'une personne porte ou transporte un objet interdit par la loi, l'agent prévient la Police grand-ducale.

Les agents peuvent refuser l'accès aux lieux surveillés à toute personne qui ne se soumet pas volontairement aux vérifications visées aux alinéas 3 et 4.

Lorsqu'une personne, à qui l'accès est refusé, essaie néanmoins d'avoir accès aux lieux surveillés, les agents l'informent que l'accès lui est empêché. Lorsque la personne concernée persiste à ignorer le refus d'accès, les agents peuvent l'en empêcher.

Les personnes qui ont eu accès aux lieux surveillés sans y être autorisées, et celles qui, après avoir eu un accès autorisé, font preuve d'un comportement susceptible de mettre en péril la sécurité des personnes ou des biens sont tenues, sur ordre des agents, de quitter les lieux surveillés. Lorsque ces personnes n'obtempèrent pas, les agents peuvent les faire quitter les lieux surveillés. »

Art. 13. À l'article 15 de la même loi, dernière phrase, les mots « doit être sous surveillance permanente » sont remplacés par les mots « est occupé en permanence par deux agents opérateurs au moins ».

Art. 14. À l'article 17 de la même loi, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Lors de l'exercice de leurs missions, les agents de patrouille peuvent circuler librement sur la voie publique pour surveiller les biens à protéger de l'extérieur, pour se rendre vers ou pour partir d'un bien à protéger, ou pour se déplacer entre différents biens à protéger. Pendant ces déplacements sur la voie publique, ils ne peuvent procéder à aucune intervention à l'égard de personnes ou de biens, qui se trouvent sur la voie publique, dont la surveillance ne relève pas du contrat conclu entre l'entreprise de gardiennage et son client, sauf lorsqu'une disposition légale les y oblige ou le leur permet. »

Art. 15. À la suite de l'article 17 de la même loi, il est inséré un article 17-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 17-1. Les entreprises qui remplissent les conditions prévues pour l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers peuvent également être autorisées, sur demande, pour effectuer les activités de protection de personnes et de surveillance lors d'événements accueillant du public. »

Art. 16. À l'article 20, première phrase, de la même loi, les mots « de garde » sont remplacés par le mot « opérateurs ».

Art. 17. À l'article 27-3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la même loi, le bout de phrase « loi modifiée du 15 mars 1983 » est remplacé par le bout de phrase « loi du 2 février 2022 ».

Art. 18. L'article 27-5 de la même loi est abrogé.

Art. 19. L'article 28 de la même loi est modifié comme suit :

1° L'alinéa unique prend la teneur suivante :

« Par protection des personnes au sens de la présente loi, on entend les activités qui consistent à assurer à titre professionnel, en permanence ou à des périodes déterminées, la sécurité des personnes physiques déterminées, tant à leur domicile que durant leurs déplacements et à les protéger en cas d'agression. La protection d'un groupe de personnes non déterminées relève de l'activité de surveillance lors d'événements accueillant du public. » ;

2° Après l'alinéa unique, devenant l'alinéa 1^{er}, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Pendant l'exercice d'une activité de protection de personnes, les agents doivent être joignables de façon permanente par téléphone, dont le numéro est communiqué à la Police grand-ducale sur la demande de celle-ci. » ;

3° Après l'alinéa 2, il est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« Lorsque les agents d'une entreprise de gardiennage sont titulaires d'une autorisation ou d'un permis de port d'armes délivré en application de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, l'entreprise doit disposer d'un coffre-fort adapté au stockage d'armes et de munitions. »

Art. 20. À la suite de l'article 28 de la même loi, il est inséré une section V-1 nouvelle, dont l'intitulé et les articles 28-1 à 28-3 nouveaux sont libellés comme suit :

« Section V-1. – Surveillance lors d'événements accueillant du public »

Art. 28-1.

Par surveillance lors d'événements accueillant du public au sens de la présente loi, on entend l'activité qui consiste à assurer à titre professionnel la surveillance des personnes et des biens lors d'un tel événement en veillant au respect des conditions de sécurité fixées par l'organisateur de l'événement et relatives à son bon déroulement.

Aux fins de la surveillance de l'extérieur de l'établissement ou de l'enceinte accueillant l'événement, les agents de gardiennage peuvent patrouiller sur la voie publique aux abords directs de l'établissement ou de l'enceinte. Dans ce cas, ils ne peuvent procéder à aucune intervention à l'égard de personnes ou de biens qui se trouvent sur la voie publique dont la surveillance ne relève pas du contrat conclu entre l'entreprise de gardiennage et son client, sauf lorsqu'une disposition légale les y oblige ou le leur permet.

Les conditions de sécurité prévues à l'alinéa 1^{er} peuvent exclusivement porter sur un, plusieurs, ou tous les aspects suivants, et uniquement à la demande du cocontractant de l'entreprise de gardiennage :

1. L'âge de la personne concernée ;
2. Le titre d'entrée, payant ou non, pour l'événement et le droit d'accès à des zones particulières de l'événement pendant les jours et les plages horaires déterminés par l'organisateur de l'événement ;
3. La constatation, en cas de titre d'entrée nominatif, si la personne se présentant est celle dont le nom figure sur le titre d'entrée ;
4. La présence et l'usage d'objets interdits par la loi ou non admis à l'événement ;
5. Le comportement des personnes à l'entrée et au cours du déroulement de l'événement.

Les conditions de sécurité visées au présent article ne peuvent être vérifiées qu'avec le consentement de la personne concernée. Elles ne peuvent être vérifiées par rapport à des personnes qui circulent sur la voie publique sans vouloir participer à l'événement en cause.

Art. 28-2.

Pour le contrôle de l'âge et de l'identité de la personne concernée, les agents se font présenter la carte d'identité, le passeport, le permis de conduire ou un titre de séjour de la personne concernée. Ce document ne peut être copié, retenu ou conservé, même temporairement, par l'agent. Lorsque la présence de la personne concernée à l'événement, son identité, son âge ou une autre information contenue dans le document présenté par cette personne fait l'objet d'un traitement de données à caractère personnel, ces informations sont supprimées au plus tard un mois après la fin de l'événement.

Pour le contrôle d'objets interdits par la loi ou non admis à l'événement, les agents peuvent procéder à une palpation superficielle des vêtements de la personne concernée qui peut être combinée avec l'usage d'un portique de sécurité, d'un détecteur portable, ou d'un chien détecteur. La palpation est effectuée par un agent du même sexe que la personne contrôlée.

Les bagages à main des personnes ainsi que, le cas échéant, leurs véhicules peuvent uniquement faire l'objet d'une inspection visuelle qui est effectuée à l'entrée des lieux surveillés. Lorsqu'une personne porte ou transporte un objet interdit par la loi, l'agent prévient la Police grand-ducale.

Les agents peuvent refuser l'accès à l'événement à toute personne qui :

1. ne se soumet pas volontairement aux contrôles visés à l'article 28-1, alinéa 3 ;
2. tente de pénétrer dans l'enceinte de l'événement ou une zone de l'événement sans y être autorisée ;
3. fait preuve d'un comportement susceptible de mettre en péril la sécurité des personnes ou des biens ou de perturber le bon déroulement de l'événement.

Lorsqu'une personne, à qui l'accès est refusé, essaie néanmoins de pénétrer à l'intérieur de l'enceinte de l'événement ou d'une zone de l'événement, les agents l'informent que l'accès lui est empêché. Lorsque la personne concernée persiste à ignorer le refus d'accès, les agents peuvent empêcher l'accès.

Les personnes qui ont eu accès à l'événement ou à une zone particulière de l'événement sans y être autorisées, et celles qui, après avoir eu un accès autorisé, font preuve d'un comportement susceptible de mettre en péril la sécurité des personnes ou des biens ou de perturber le bon déroulement de l'événement, sont tenues, sur ordre des agents, de quitter les lieux. Lorsque ces personnes n'obtempèrent pas, les agents peuvent les faire quitter l'événement ou une zone particulière de l'événement.

Art. 28-3.

Pour obtenir l'autorisation d'exercer l'activité visée par la présente section, le requérant doit disposer d'un central d'appel qui est occupé et joignable par la Police grand-ducale et les agents de gardiennage qui exécutent la mission sur place, et cela au moins pendant les plages horaires où les agents de gardiennage, appelés à exécuter une mission, se trouvent sur place. Les coordonnées de contact du central d'appel sont communiquées à la Police grand-ducale sur demande.

Le port de l'uniforme de service est obligatoire pour les agents exécutant la mission. La carte de légitimation doit être portée de façon visible sur l'uniforme pendant la durée de la mission. »

Art. 21. À l'intitulé de la section VII de la même loi, les mots « Dispositions pénales » sont remplacés par le mot « Sanctions ».

Art. 22. À la suite de l'intitulé de la section VII de la même loi, il est inséré l'intitulé de la sous-section I^{ère} nouvelle, avec le libellé suivant : « Sous-section I^{ère} – Sanctions pénales ».

Art. 23. L'article 30 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le libellé de l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

« Est 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 toute personne qui :

1. exerce une activité de gardiennage sans autorisation écrite en contrevenant à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} ;
2. contrevient aux dispositions de l'article 2-1, alinéa 1^{er}, concernant la sous-traitance en matière de gardiennage ;
3. contrevient à l'interdiction prévue à l'article 3, alinéa 1^{er}, concernant l'exercice d'une autre activité commerciale ;
4. retient une personne sans en avoir averti immédiatement les services de la Police grand-ducale au sens de l'article 3-1, alinéa 1^{er}, ou qui contrevient à l'article 3-1, alinéa 2, en enfermant la personne retenue ou en l'attachant à un endroit par quelque moyen que ce soit ;
5. fait exécuter des activités de gardiennage prévues à l'article 2 par un agent qui ne dispose pas de l'approbation prévue à l'article 8, alinéa 1^{er} ;
6. qui n'exhibe pas sa carte de légitimation d'agent de gardiennage comme prévu à l'article 9, alinéa 2 ;
7. exécute ou fait exécuter des missions de surveillance lors d'événements accueillant du public en portant une arme en contrevenant à l'article 11, alinéa 2 ;
8. n'informe pas le ministre de la Justice ainsi que tous ses clients en cas de cessation volontaire des activités de gardiennage tel que prévu par l'article 12 ;
9. fait travailler un chien et un maître-chien en matière de gardiennage en l'absence des diplômes prévus à l'article 13-1 ;
10. fait, en tant qu'employeur ou en tant que cocontractant de l'entreprise de gardiennage, exécuter des missions de gardiennage en violation de l'article 14, alinéa 2 ;
11. exécute personnellement ou fait exécuter, en tant qu'employeur ou en tant que cocontractant de l'entreprise de gardiennage, des missions de surveillance de biens mobiliers et immobiliers en contrevenant aux dispositions de l'article 14-1, alinéas 2 à 4 ;
12. exécute personnellement ou fait exécuter, en tant qu'employeur ou en tant que cocontractant de l'entreprise de gardiennage, des missions de gardiennage en contrevenant à l'article 17, alinéa 2, deuxième phrase ;
13. exécute personnellement ou fait exécuter, en tant qu'employeur ou en tant que cocontractant de l'entreprise de gardiennage, des missions de surveillance lors d'événements accueillant du public en contrevenant aux dispositions des articles 28-1, alinéas 3 et 4, et 28-2, alinéas 2 et 3 ;
14. contrevient aux obligations de port de l'uniforme et de la carte de légitimation prévues à l'article 28-3, alinéa 2. »

2° Entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2 est inséré l'alinéa suivant :

« Est punie des peines prévues à l'alinéa 1^{er} toute personne physique ou morale qui a recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi. »

Art. 24. À la suite de l'article 30-1 de la même loi, il est inséré une sous-section II nouvelle, dont l'intitulé et l'article 30-2 nouveaux sont libellés comme suit :

« Sous-section II. – Amendes administratives

Art. 30-2.

Est puni d'une amende administrative d'un montant de 500 à 50.000 euros à charge de l'entreprise le fait :

1. d'exercer une activité de gardiennage sous une dénomination pouvant prêter à confusion au sens de l'article 3, alinéa 1^{er}, première phrase ;
2. de ne pas informer le ministre de la Justice conformément à l'article 7 ;
3. de faire exécuter des activités de gardiennage prévues à l'article 2 sans que l'agent de gardiennage ne porte sa carte de légitimation en contrevenant à l'article 9, alinéa 1^{er}, première phrase ;
4. de ne pas faire occuper le central en permanence par deux agents opérateurs au moins en contrevenant à l'article 15 ;
5. de faire exécuter des missions de surveillance de biens mobiliers et immobiliers sans équiper les agents de gardiennage y affectés avec un uniforme et un système de liaison radio avec le central ou du moins un téléphone mobile en contrevenant aux dispositions de l'article 17, alinéa 1^{er} ;
6. de ne pas faire occuper le central en permanence par deux agents opérateurs au moins en contrevenant à l'article 20, première phrase ;
7. de ne pas faire occuper le central en permanence par deux agents de garde au moins en contrevenant à l'article 24, deuxième phrase ;
8. de faire exécuter des missions de transports de fonds sans que les agents y affectés ne portent l'uniforme de service et ne soient équipés d'un système de liaison de radio et d'un téléphone mobile tel que prévu par l'article 27 ;
9. d'effectuer le contrôle d'une personne en contrevenant aux dispositions de l'article 28-2, alinéa 1^{er} ;
10. de ne pas faire occuper le central pendant les plages horaires où les agents exécutant des missions de surveillance lors d'événements accueillant du public se trouvent sur place, en contrevenant à l'article 28-3, alinéa 1^{er}, première phrase ;
11. de ne pas respecter une des conditions d'octroi de la licence de transport de fonds transfrontaliers au sens de l'article 4 du règlement (UE) n° 1214/2011.

En cas de commission d'une nouvelle infraction à charge de la même entreprise dans le délai d'un an après une amende administrative précédente ayant acquis force de chose décidée ou, le cas échéant, jugée, le montant maximal est porté au double.

Les infractions sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les faits constatés, les nom et prénoms de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes déclarations que ces personnes ou d'autres personnes désirent faire acter. Le rapport est transmis au ministre de la Justice qui le notifie par lettre recommandée avec accusé de réception à l'entreprise contrevenante qui dispose du délai indiqué dans la notification, qui est de deux semaines au moins, afin de présenter ses observations en fait et en droit. La décision infligeant l'amende administrative est notifiée par le ministre de la Justice à l'entreprise contrevenante par lettre recommandée avec accusé de réception.

Contre les amendes administratives décidées en vertu du présent article, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

Les amendes administratives prononcées par le ministre de la Justice sont publiées, lorsqu'elles ont acquis force de chose décidée ou, le cas échéant, jugée, sur le site internet du Ministère de la justice. Cette publication comprend des informations sur le type et la nature de la violation commise et sur l'identité de la personne responsable. Toute publication au titre du présent alinéa est maintenue pendant une période de cinq ans. Les données à caractère personnel figurant dans une telle publication ne sont maintenues sur le site internet que pendant une période de douze mois.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives qui lui sont communiquées par le ministre de la Justice. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement. »

Art. 25. À la suite de l'article 30-2 nouveau de la même loi, il est inséré une section VII-1 nouvelle, dont l'intitulé et l'article 30-3 nouveaux sont libellés comme suit :

« Section VII-1. – Taxes »

Art. 30-3.

Les demandes en obtention des autorisations, approbations et licences prévues par la présente loi sont soumises au paiement d'une taxe. Un règlement grand-ducal détermine les modalités de paiement de ces taxes ainsi que leurs montants comme suit :

1. pour la demande en obtention et de renouvellement des autorisations prévues à l'article 4, le montant ne peut être inférieur à 500 euros, ni être supérieur à 1.000 euros ;
2. pour la demande en obtention de l'approbation prévue à l'article 8, le montant ne peut être inférieur à 25 euros, ni être supérieur à 150 euros ; en cas de changement d'employeur par un agent de gardiennage, la modification de son approbation en cours de validité n'est soumise à aucune taxe ;
3. pour la demande en obtention et de renouvellement de la licence prévue à l'article 27-1, le montant ne peut être inférieur à 350 euros, ni être supérieur à 750 euros.

Les taxes prévues par le présent article sont perçues lors et en raison de la présentation de la demande. Elles ne sont pas restituables, même si l'autorisation, l'approbation ou la licence sollicitée est refusée, retirée ou révoquée, ou si la demande est retirée ou devient sans objet. »

Chapitre 2 – Dispositions transitoires et finales

Art. 26. Concernant la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, les dispositions de la présente loi sont applicables aux demandes qui sont en cours d'instruction lors de son entrée en vigueur.

Art. 27. La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception des articles 19, point 3°, et 20, qui entrent en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 2 juillet 2026

Le Rapporteur,
Charles WEILER

Le Président,
Laurent MOSAR

