

# Dossier consolidé

Date de création : 09-01-2025

Projet de loi 8031

Projet de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et  
2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VIII organique de l'enregistrement

Date de dépôt : 20-06-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 11-06-2024

Auteur(s) : Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
20-06-2022	Déposé	8031/00	<u>3</u>
26-07-2022	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (18.7.2022)	8031/01	<u>44</u>
11-10-2022	Avis de la Chambre de Commerce (4.10.2022)	8031/02	<u>49</u>
25-10-2022	Avis de la Chambre des Salariés (20.10.2022)	8031/03	<u>58</u>
22-11-2022	Avis de la Cour Supérieure de Justice (27.10.2022)	8031/05	<u>61</u>
22-11-2022	Avis du Parquet général (28.10.2022)	8031/06	<u>66</u>
22-11-2022	Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (4.10.2022)	8031/04	<u>71</u>
02-10-2023	Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (22.9.2023)	8031/07	<u>80</u>
30-05-2024	Un document de dépôt complémentaire relatif au projet de loi 8031 a été ajouté le 30-05-2024	8031/00A	<u>85</u>
11-06-2024	Avis du Conseil d'État (11.6.2024)	8031/08	<u>98</u>

8031/00

**N° 8031**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités  
privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VIII organique de  
l'enregistrement**

\* \* \*

*(Dépôt: le 20.6.2022)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (16.6.2022).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	9
4) Commentaire des articles.....	10
5) Textes coordonnés.....	24
6) Fiche financière.....	36
7) Fiche d'évaluation d'impact.....	37

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

*Article unique.*– Notre Ministre de la Justice est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et

2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement.

Palais de Luxembourg, le 16 juin 2022

*La Ministre de la Justice,*

Sam TANSON

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art.1<sup>er</sup>.** L'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance est modifié comme suit :

1° Il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« 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 initial, devenu l'alinéa 3 suite à l'insertion d'un alinéa 2 nouveau, 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 :

« Le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice s'informent réciproquement des demandes introduites et des autorisations émises, et échantent toutes les informations pertinentes y afférentes. »

**Art. 2.** A 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 occasionnels accueillant du public. »

**Art. 3.** A 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 a été 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 effectuera 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 a été convenu avec le bénéficiaire de la prestation de service en cause. »

**Art. 4.** A 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 police, à condition de les en avoir avertis immédiatement après la constatation des faits.

Jusqu'à l'arrivée des services de police, la personne retenue reste en permanence sous la surveillance directe des agents de gardiennage. Il est interdit d'enfermer la personne retenue, de l'attacher ou de lui appliquer un quelconque moyen de contention.

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

**Art. 5.** A l'article 4, alinéa 2, 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.** A 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 de la même loi est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1<sup>er</sup> sont ajoutées *in fine* les deux phrases suivantes :

« Les agents ne sont considérés comme étant à la disposition de l'entreprise que lorsqu'ils sont engagés par un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée conclu directement entre l'agent et l'entreprise. Les contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ainsi que les contrats sous statut d'indépendant sont exclus. »

2° A l'alinéa 2, le mot « autorisation » est remplacé par le mot « approbation ».

3° A l'alinéa 2, le point après le numéro 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, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ou par un contrat sous le statut d'indépendant. »

**Art. 8.** L'article 11 de la même loi est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1<sup>er</sup>, le mot « législation » est remplacé par la formulation « loi du 2 février 2022 ».

2° Il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Sans préjudice des conditions et modalités prévues par cette législation, les agents ne peuvent porter des armes dans l'exercice des missions visées à l'article 2, point 5. »

3° L'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Les titulaires d'un port d'armes établi pour exercer des missions de gardiennage et de surveillance ne sont autorisés à porter ces armes que pendant le temps où ils sont en service et ils doivent se soumettre à des exercices de tir sous la surveillance d'un moniteur de tir de l'entreprise de gardiennage. Les exercices de tir ainsi que les résultats de tir sont mis à la disposition de la Police sur simple demande et les injonctions ou recommandations éventuelles y relatives sont mises en œuvre dans un délai à convenir entre la Police et l'entreprise concernée. Un règlement grand-ducal fixe les conditions et les modalités de ces exercices de tir, y compris le nombre de séances de tir à accomplir pendant la formation de base et la formation continue. »

**Art. 9.** A la suite de l'article 13 de la même loi, il est inséré un article 13-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 13-1. Lorsqu'une entreprise de gardiennage fait usage de chiens dans l'exercice des missions visées à l'article 2, les chiens et les maîtres-chiens doivent avoir participé à des cours de formation qui sont organisés par une personnes physique ou morale agréée par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. La réussite aux cours est sanctionnée par un diplôme. Les modalités de ces cours et les conditions d'obtention de ce diplôme sont fixées par règlement grand-ducal. Les frais occasionnés par le suivi de ces cours sont à charge de l'entreprise de gardiennage.

Le maître-chien doit être 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 même loi.

Pour le surplus, les dispositions de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, non contraires aux dispositions du présent article, sont applicables. »

**Art. 10.** L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le bout de phrase « soit par la présence de gardiens, soit par des moyens techniques reliés à un central de surveillance » est remplacé par le bout de phrase « soit par la présence de gardiens statiques sur place, soit par un gardiennage mobile, soit à distance par des moyens techniques de télécommunication ou de vidéosurveillance reliés à un central de surveillance ».

2° Il est inséré à l'article 14 un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Les missions de surveillance visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> :

- 1° ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et
- 2° ne peuvent pas porter :
- a) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités prévues aux articles 28-1 à 28-4, ou
  - b) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur protection au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup>. »

**Art. 11.** A 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 :

- 1° La constatation 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<sup>er</sup>, et
- 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<sup>er</sup> 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 la constatation de l'identité et de l'âge visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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.

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 a été refusé, essaie néanmoins d'avoir accès aux lieux surveillés, les agents l'informent que l'accès lui sera empêché. Lorsque la personne concernée persiste à ignorer le refus d'accès, les agents peuvent l'en empêcher, sans faire usage de la violence.

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 sans faire usage de la violence. »

**Art. 12.** A 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. 13.** A 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. 14.** A 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 occasionnels accueillant du public. »

**Art. 15.** A l'article 20 de la même loi, les mots « de garde » sont remplacés par le mot « opérateur ».

**Art. 16.** A l'article 27-3 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. 17.** L'article 27-5 de la même loi est supprimé.

**Art. 18.** Le libellé de l'article 28 de la même loi est remplacé comme suit

« 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 d'une ou de plusieurs 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 occasionnels accueillant du public.

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 sur sa demande.

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. 19.** A 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 28-4 nouveaux sont libellés comme suit :

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

**Art. 28-1.** Par surveillance lors d'événements occasionnels 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 événement ouvert au public en veillant au respect des conditions de sécurité fixées par l'organisateur de l'événement et relatives à son bon déroulement, 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.

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<sup>er</sup> peuvent exclusivement porter sur un, plusieurs, ou tous les aspects suivants :

1° L'âge de la personne concernée ;



- 2° Le titre d'entrée, rémunérateur 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 la vérification 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 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 la fin de l'événement.

Pour la vérification 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. Lorsqu'une personne porte ou transporte un objet interdit par la loi, l'agent prévient la police.

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

- 1° ne se soumet pas volontairement aux vérifications visées 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 a été 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, sans faire usage de la violence.

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 une zone particulière de l'événement, sans faire usage de la violence.

Art. 28-3. Lorsqu'un événement, pour lequel son organisateur engage une entreprise de gardiennage autorisée, se déroule dans des lieux librement accessibles au public, le périmètre de l'enceinte dans laquelle se déroule l'événement est déterminé par le bourgmestre de la commune sur le territoire duquel se déroule l'événement.

L'organisateur déclare l'événement visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> au bourgmestre de la commune du lieu de l'événement au moins trois mois avant la date prévue pour le début de l'événement pour que le bourgmestre puisse prendre les mesures nécessaires. Si l'événement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, l'événement est déclaré aux bourgmestres des communes concernées.

La déclaration indique :

- 1° la date et l'heure du début et de la fin de l'événement ;
- 2° le lieu de l'événement ;
- 3° l'objet de l'événement ;
- 4° l'estimation de la fréquentation publique ;

5° les installations éventuelles ;

6° les mesures que l'organisateur propose de mettre en place pour assurer la sécurité des personnes et des biens, et

7° l'entreprise de gardiennage autorisée que l'organisateur engage pour cet événement.

Le bourgmestre accuse réception de la déclaration et détermine le périmètre dans lequel l'événement se déroule pendant la durée nécessaire au déroulement de l'événement. Si le bourgmestre estime que les mesures envisagées par l'organisateur sont insuffisantes au regard de la configuration des lieux et des circonstances propres à l'événement compte tenu de l'importance du public attendu, il peut imposer à l'organisateur le renforcement des mesures prévues, nécessaire à assurer l'ordre public.

Le bourgmestre peut interdire le déroulement de l'événement s'il estime qu'il est de nature à troubler l'ordre public. L'interdiction est notifiée, endéans la huitaine de la réception de la déclaration, à l'organisateur et une copie en est transmise au ministre de l'Intérieur.

Si l'événement se déroule sur le territoire de plusieurs communes les pouvoirs du bourgmestre, énoncés aux alinéas 4 et 5, sont exercés, en concertation, par les bourgmestres des communes concernées.

L'organisateur établit le périmètre déterminé par le bourgmestre par les moyens matériels appropriés.

Art. 28-4. 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 et les agents de gardiennage qui exécutent la mission sur place, et cela au moins pendant les plages horaires où les agents de gardiennage, appelées à exécuter une mission, se trouvent sur place. Les coordonnées de contact du central d'appel sont communiquées à la Police 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. 20.** A l'intitulé de la section VII de la même loi, les mots « Dispositions pénales » sont remplacés par le mot « Sanctions ».

**Art. 21.** A la suite de l'intitulé de la section VII de la même loi, il est inséré l'intitulé de la sous-section I<sup>ère</sup> nouvelle, avec le libellé suivant : « Sous-section I<sup>ère</sup> – Sanctions pénales ».

**Art. 22.** L'article 30 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le libellé de l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit :

- « Les infractions aux dispositions :
- de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>;
  - de l'article 2-1, alinéa 1<sup>er</sup> ;
  - de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup> ;
  - de l'article 3-1, alinéa 2 ;
  - des articles 7 et 8, alinéa 1<sup>er</sup> ;
  - des articles 9, et 11, alinéas 2 et 3 ;
  - de l'article 12 ;
  - de l'article 13-1, alinéas 1<sup>er</sup> à 3 ;
  - de l'article 14, alinéa 2 ;
  - de l'article 14-1, alinéas 2 à 4 ;
  - de l'article 17, alinéa 2, ;
  - de l'article 28-1, alinéas 3 et 4 ;
  - et de l'article 28-3, alinéa 5, première phrase, concernant le non-respect d'une interdiction prononcée par le bourgmestre,

de la présente loi, ainsi qu'aux règlements grand-ducaux pris en leur exécution sont punies 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. »

2° Il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Est puni des peines prévues par l'alinéa 1<sup>er</sup> toute personne physique ou morale qui prend recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi. »

**Art. 23.** A la suite de l'article 30 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.** Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution ainsi que l'amende visée à l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 sont punies d'une amende administrative d'un montant de 500 à 50.000 euros à charge de l'entreprise. 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 prénom 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, dans la série dénommée « Mémorial B » du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

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. 24.** A 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 ;
- 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. »

**Art. 25.** L'article 64 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « ou par un agent de l'administration » sont insérés après les termes « par exploit d'huissier de justice » ;

2° Entre les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 actuels, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA bénéficie pour le recouvrement du droit de procéder à une sommation à tiers détenteur conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale. ».

**Art. 26.** Concernant la loi 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.** (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'alinéa 3 nouveau de l'article 28 et les articles 28-1 à 28-4 nouveaux de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance entrent en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a comme objet d'ajouter à la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, ci-après « la loi du 12 novembre 2002 », un certain nombre de dispositions d'importance inégale.

Il s'agit en l'occurrence :

- 1° de l'introduction de l'activité dite de « **l'événementiel** » en tant que 5<sup>ème</sup> activité relevant du champ d'application de la loi du 12 novembre 2002, de sorte que l'exercice de cette activité requerra dorénavant également l'octroi d'une autorisation sur base de cette loi (article 2, article 8, point 2°, et article 19 du projet de loi) ;
- 2° de dispositions visant à mieux délimiter les missions de la **sécurité privée**, donc les activités de gardiennage, par rapport aux missions de la **sécurité publique**, dont la protection ne saurait relever des missions d'agents privés de gardiennage mais doit être réservée à des agents publics, étatiques ou communaux (article 10, point 2°, et articles 11 et 13 du projet de loi) ;
- 3° de dispositions visant à préciser et à clarifier les **droits et obligations des agents de gardiennage** par rapport aux personnes qu'ils sont susceptibles de contrôler dans l'exercice de leurs missions (articles 4 et 11 du projet de loi) ;
- 4° d'une réglementation relative à l'usage de **chiens de gardiennage** (article 9 du projet de loi) ;
- 5° de l'introduction d'amendes administratives à charge des entreprises de gardiennage (article 23 du projet de loi) ;
- 6° d'une réglementation de la sous-traitance en matière de gardiennage (article 3 du projet de loi) ;
- 7° de l'introduction de taxes pour le traitement des demandes introduites pour l'octroi des autorisations, approbations et licences prévues par la loi du 12 novembre 2002 (article 24 du projet de loi) ;
- 8° ainsi que d'une série d'adaptations textuelles mineures de la loi du 12 novembre 2002, suite aux expériences pratiques faites avec la loi du 12 novembre 2002 au cours des dernières années.

Les propositions visées aux points 1° à 4° font notamment suite à certains faits divers ayant défrayé la chronique au cours de l'année dernière concernant l'usage d'entreprises de gardiennage dans l'espace publique, y compris de chiens de gardiennage, ayant soulevé des discussions relatives à la nature exacte de certains services prestés par des entreprises de gardiennage et des limites à tracer entre la sécurité privée et la sécurité publique.

Le présent projet de loi tient également compte de l'avis de l'Inspection Générale de la Police émis en février 2022 qui arrive à la conclusion que le cadre légal des entreprises de gardiennage doit être précisé et adapté.

Une version de travail du présent projet de loi a été présentée et discutée en amont avec les entreprises de gardiennage représentées au sein de la Fedil Security Services, ainsi qu'avec des représentants

des syndicats LCGB et OGBL pour répondre à leurs questions et recueillir leurs observations. En outre, le groupe de travail interministériel « Gardiennage », auquel participent des représentants du Ministère de la Sécurité intérieure, de la Police grand-ducale, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (Service de la Formation Professionnelle), et du Ministère de l'Economie, y compris du département des Classes moyennes, a travaillé dans plusieurs de ses réunions sur les différentes versions de travail du présent projet de loi. Au vu de l'implication des dispositions de la future loi sur les communes, une version de travail du présent projet de loi a également fait l'objet d'une consultation avec le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL).

La loi du 12 novembre 2002 sera encore modifiée par l'article 14 du projet de loi n° 7691 qui propose d'insérer dans la loi du 12 novembre 2002 un article 8bis nouveau comportant des dispositions détaillées relatives au contrôle dit « de l'honorabilité » des entreprises de gardiennage, de leurs dirigeants et des agents de gardiennage travaillant pour ces entreprises.

A noter que les travaux relatifs à l'élaboration d'un programme de formation professionnelle des agents de gardiennage sont toujours en cours, de sorte que cet aspect ne fait pas l'objet du présent projet de loi.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Considération générale*

Les articles 1<sup>er</sup> à 9 du présent projet de loi proposent de modifier les dispositions de la section I<sup>ère</sup> « Dispositions générales » de la loi du 12 novembre 2002, c'est-à-dire les dispositions qui s'appliquent à toutes les entreprises de gardiennage.

Les articles subséquents du présent projet de loi proposent des dispositions qui s'appliquent, en fonction de l'endroit de leur insertion dans la loi du 12 novembre 2002, à différentes entreprises de gardiennage, suivant l'activité ou les activités pour lesquelles elles ont obtenu une autorisation.

### *Ad article 1<sup>er</sup> du projet de loi (article 1<sup>er</sup> de la loi)*

#### *Ad point 1<sup>o</sup>*

A l'heure actuelle, la loi 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 cette loi. 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.

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

Cette nouvelle interdiction est à voir en relation avec l'article 22, point 2<sup>o</sup>, du présent projet de loi qui propose d'ajouter à l'article 30 de la loi du 12 novembre 2002 un alinéa 2 nouveau qui sanctionne pénalement ce fait.

#### *Ad point 2<sup>o</sup>*

Il s'agit d'une simple adaptation de la loi 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.

#### *Ad point 3<sup>o</sup>*

Les entreprises de gardiennage ne peuvent légalement prester leurs services que lorsqu'elles sont, à la fois, titulaires d'une autorisation d'établissement délivrée sur base de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, et titulaires d'une autorisation délivrée sur base de la loi du 12 novembre 2002.

Depuis des années, les services des deux ministères compétents échangent les informations pertinentes afin de coordonner les procédures administratives respectives, notamment lorsqu'une entreprise

introduit auprès d'un des ministères une demande d'autorisation, en cas d'octroi d'un accord de principe prévu par l'article 5, alinéa 2, de la loi du 12 novembre 2002, en cas de changement de gérant, ou lorsqu'une autorisation est délivrée.

Cet échange d'informations a gagné en importance au cours des dernières années, alors que des cas ont été détectés où une entreprise a démarché des clients potentiels alors qu'elle était titulaire d'une autorisation d'établissement, sans même avoir introduit une demande en vue de l'obtention d'une autorisation de gardiennage.

Cependant, étant donné que, jusqu'à présent, cet échange d'informations s'est effectué sans base légale formelle et explicite, il est actuellement proposé d'ajouter à la loi du 12 novembre 2002 une disposition à cette fin.

*Ad article 2 du projet de loi (article 2 de la loi)*

Étant donné que le présent projet de loi propose de soumettre les activités dites de « l'événementiel » à la loi du 12 novembre 2002, il est proposé d'ajouter cette activité en tant que numéro 5 nouveau à l'article 2 de cette loi.

De plus amples explications sont fournies au commentaire de l'article 19 du présent projet de loi qui propose d'introduire les dispositions légales idoines concernant cette activité.

*Ad article 3 du projet de loi (article 2-1 nouveau de la loi)*

À l'heure actuelle, la loi 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.

Or, ces sous-traitances se sont déroulées souvent de façon désordonnées et ont créé des confusions et malentendus, et cela surtout dans le chef des personnes qui se sont retrouvées face à l'entreprise de gardiennage autorisée tout en étant convaincus 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 informés 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 la Fedil Security Services et propose d'insérer à la loi du 12 novembre 2002 des dispositions afin de rendre les cas de sous-traitance plus transparentes et juridiquement plus sûres.

*Ad article 4 du projet de loi (article 3-1 nouveau de la loi)*

Cet article propose des dispositions nouvelles sur un aspect très sensible et difficile du travail des agents de gardiennage, à savoir le comportement à adopter par les agents de gardiennage 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 à la loi du 12 novembre 2002.

Cependant, il a paru important de ne pas dénaturer la *ratio legis* et l'approche globale sur lesquelles reposent la loi 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 force ».

Où, autrement formulé, les agents de gardiennage sont des personnes privées comme toutes les autres, sauf qu'elles ont comme travail 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 dangereuses, afin d'exercer au nom de leurs mandants les droits visant à protéger les personnes ou les bien



concernés. Mais dans le cadre de ce travail, ils sont 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, et les agents peuvent alors retenir la personne concernée jusqu'à l'arrivée de la Police, 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, comme 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.

*Ad article 5 du projet de loi (article 4 de la loi)*

Cet article du projet de loi fait suite à une suggestion de la Fedil Security Services et propose d'ajouter à l'article 4, alinéa 2, de la loi 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 est la conséquence logique des modifications que l'article 7 du projet de loi propose d'apporter à l'article 8 de la loi du 12 novembre 2002.

*Ad article 6 du projet de loi (article 7 de la loi)*

Cet article fait suite à une suggestion de la 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 charges des entreprises de gardiennage.

*Ad article 7 du projet de loi (article 8 de la loi)*

*Ad points 1° et 3°*

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 inadaptées 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 faire 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 est et reste pourtant l'objectif primaire de la loi du 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 sérieuses prenant recours à ces 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, l'article sous examen, suggéré par le Fedil Security Services, propose d'exclure la possibilité d'engager des agents de gardiennage sur base des contrats y mentionnés.

*Ad point 2°*

Ce point de l'article sous examen propose d'apporter une précision terminologique à l'article 8, alinéa 2, de la loi du 12 novembre 2002, alors que le terme « autorisation » est utilisé pour les entreprises de gardiennage, notamment par l'article 6 de la loi du 12 novembre 2002, tandis que le terme « approbation » est utilisé pour l'engagement des agents de gardiennage par les entreprises de gardiennage.

*Ad article 8 du projet de loi (article 11 de la loi)**Ad point 1°*

Ce point propose d'apporter une précision à l'article 11 de la loi 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 à partir du 1<sup>er</sup> mai 2022, qui a abrogé et remplacé la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions.

*Ad point 2°*

La modification proposée est à voir dans le cadre de l'activité de l'événementiel que l'article 19 du présent projet de loi propose d'introduire dans la loi du 12 novembre 2002.

En suivant les suggestions tant de la Police que de la Fedil Security Services, il a été jugé approprié de proposer 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.

*Ad point 3°*

Actuellement, l'article 11, alinéa 3, de la loi du 12 novembre 2002 prévoit que les exercices de tir des agents de gardiennage doivent être effectués sous la surveillance d'un agent des forces de l'ordre, c'est-à-dire, en pratique, en présence d'un policier. S'y ajoute que le nombre des exercices de tir est fixé par la loi à quatre séances de tir par an, ce qui s'est avéré inapproprié et insuffisamment flexible.

Il est ainsi proposé que le nouvel alinéa 3 de l'article 11 prévoit dorénavant que les séances de tir peuvent être effectués sous la surveillance d'un moniteur de tir de l'entreprise de gardiennage, et que les conditions et les modalités des exercices de tir, de même que les résultats, sont contrôlés par la Police qui peut adresser des injonctions y afférentes à l'entreprise de gardiennage. En outre, il est proposé de prévoir par règlement grand-ducal des modalités plus précises et plus adaptées concernant les exercices de tir, dont notamment le nombre des séances de tir qui est différent dans le cadre de la formation de base que dans le cadre de la formation continue.

*Ad article 9 du projet de loi (article 13-1 nouveau de la loi)*

A l'heure actuelle, l'usage de chiens en matière de Gardiennage n'est pas spécialement réglementé, et il 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 à la gare de Luxembourg en date du 4 septembre 2021, dans lequel un chien de gardiennage était impliqué, a montré que l'absence de toute réglementation y afférente est une situation à laquelle il faut remédier.

A cette fin, l'article 13-1 nouveau proposé par l'article 9 du présent projet de loi prévoit, en son alinéa 1<sup>er</sup>, que tant le chien que le maître-chien doivent avoir suivi une formation par un organisme à agréer et doivent obtenir un diplôme à l'issue de cette formation. Les modalités de cette formation seront prévues par un règlement grand-ducal. Etant donné que la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens prévoit déjà un système similaire pour certains chiens, il est proposé que le ministre ayant cette loi dans ses attributions sera également compétent pour agréer cette formation. Etant donné que les législations française et belge prévoient déjà des dispositions y afférentes, il conviendra de s'y inspirer, y compris pour faciliter la reconnaissance par le Luxembourg des diplômes de ce genre émis en France et en Belgique.

Quant à l'organisme formateur, il sera analysé si et de quelle manière le centre de formation sectoriel en matière de gardiennage (« *Security Industry Training Center* » – SITC), mis en place par les partenaires sociaux début 2020 dans le cadre des dernières négociations de la convention collective de travail, pourra se retrouver dans le cadre de cette formation relative aux chiens de gardiennage.



L'alinéa 2 de l'article 13-1 nouveau précise que le maître-chien doit, en outre, être titulaire de l'approbation requise pour tout autre agent de gardiennage par l'article 8 de la loi du 12 novembre 2002.

L'alinéa 3 de l'article 13-1 nouveau prévoit que les chiens dits « dangereux » au sens de la loi précitée du 9 mai 2008 ne peuvent pas être utilisés en matière de gardiennage. Il s'agit, sous le point 1°, des chiens qui sont considérés comme étant dangereux en raison de leur race conformément à l'article 10 de cette loi, et, sous le point 2°, des chiens considérés comme étant dangereux sur base d'une décision prise à cet égard conformément à l'article 9 de cette loi.

L'alinéa 4 de l'article 13-1 nouveau précise que, pour le surplus, les dispositions de la loi précitée du 9 mai 2008 sont également applicables aux chiens de gardiennage, pour autant que l'article sous examen ne prévoit pas une disposition y contraire.

*Ad article 10 du projet de loi (article 14 de la loi)*

*Ad point 1°*

Le point 1° de l'article 10 du projet de loi vise à clarifier un aspect qui, en pratique, ne soulève guère de problème mais qui a parfois mené à des divergences d'interprétation du texte qu'il convient de clarifier.

A cette fin, le texte sous examen propose de prévoir de façon explicite que la 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.

A noter que le terme « *patrouille* » peut s'appliquer aux deux premières hypothèses, lorsque, dans la première hypothèse, les agents de gardiennage font des rondes de surveillance autour d'un bâtiment ou d'un site à surveiller, ou lorsque, dans la deuxième hypothèse, les agents de gardiennage se déplacent sur la voie publique entre plusieurs sites ou bâtiments à surveiller.

*Ad point 2°*

Le point 2° de l'article 10 du projet de loi sous examen représente, ensemble avec l'alinéa 2 nouveau de l'article 17 proposé par l'article 13 du présent projet de loi, un des aspects les plus importants du projet de loi sous examen, alors qu'il propose des dispositions ayant comme finalité de mieux délimiter la sécurité privée, donc les activités de gardiennage, par rapport à la sécurité publique, dont la protection ne saurait relever des missions d'agents privés de gardiennage mais doit être réservée à des agents publics, étatiques ou communaux.

Le sujet n'est pas nouveau alors qu'il a déjà été discuté dans le cadre de la procédure législative relative au projet de loi n° 4784, étant devenu par la suite la loi du 12 novembre 2002, que le projet de loi sous examen propose de modifier. La commission juridique de la Chambre des Députés de l'époque avait proposé un amendement visant à intégrer dans le projet de loi n° 4784 des dispositions relatives à « *la surveillance et la protection de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles aux public* ».

Le Conseil d'Etat s'était à l'époque formellement opposé à cet amendement, alors qu'il estimait qu'une activité de ce genre, effectuée par des agents privés, exige des critères délimitant clairement les missions, sous peine de ne pas respecter l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif au droit au respect de la vie privée.

La disposition sous examen poursuit cette finalité, en proposant notamment d'insérer à l'article 14 un alinéa 2 nouveau, suivant lequel une mission de surveillance de biens :

1° ne saurait avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et  
2° ne peut pas porter :

- a) sur des lieux librement accessibles au public, c'est-à-dire les rues et places publiques, les trottoirs, les parcs publics, etc. où toute personne doit pouvoir circuler librement, ou

b) sur des biens sur lesquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage, c'est-à-dire la personne physique ou morale qui engage une entreprise de gardiennage étant l'employeur des agents effectuant la mission, n'est pas le titulaire des droits et obligations qui permettent de le considérer comme étant le maître des lieux.

L'alinéa 2 nouveau de l'article 14, comme les autres dispositions de la loi du 12 novembre 2002, repose sur le principe qu'une entreprise de gardiennage n'est que le mandataire de son cocontractant et que, partant, elle ne saurait avoir plus de droits ou pouvoirs que son mandant, ce qui vaut évidemment aussi pour les agents de gardiennage qui sont les employés de l'entreprise de gardiennage mandatée et qui exécutent les missions de gardiennage sur le terrain.

En ce sens, l'alinéa 2 nouveau, point 1<sup>o</sup>, de la loi du 12 novembre 2002 vise à exclure qu'une personne physique ou morale, quelle qu'elle soit, puisse charger une entreprise de gardiennage d'une mission qui, de par la loi, est réservée à la force publique, et principalement à la Police. Est donc visée l'hypothèse où une entreprise de gardiennage serait chargée de surveiller de façon générale toutes les personnes qui se trouvent dans n'importe quel lieu public afin de prévenir ou de constater la commission d'infractions pénales, alors qu'une telle mission se confondrait avec les notions de police administrative et de police judiciaire.

Le point 2<sup>o</sup> de l'alinéa 2 nouveau de la loi du 12 novembre 2002 prévoit en outre deux hypothèses dans le cadre desquelles une mission de surveillance de biens n'est pas admise.

Suivant la lettre a) du point 2<sup>o</sup>, les missions de surveillance ne peuvent pas porter sur des lieux librement accessibles au public, c'est-à-dire les rues et places publiques, les trottoirs, les parcs publics, etc. Cette disposition prévoit une réserve concernant l'activité dite de l'événementiel réglée aux articles 28-1 à 28-4 nouveaux que l'article 28 du présent projet de loi propose d'insérer à la loi du 12 novembre 2002. En effet, ces articles prévoient précisément l'hypothèse où des lieux librement accessibles au public peuvent, temporairement et sous les conditions prévues par la loi, être soumis à une surveillance alors qu'un événement y est organisé. Dans ce cas, et lorsque les conditions de l'article 28-2 nouveau sont remplies, les lieux en cause peuvent faire l'objet d'une mission de surveillance dans le cadre d'une activité de l'événementiel.

Dans certains cas d'espèce, il n'est pas aisé de trancher la question de savoir si l'Etat ou une commune peut engager une entreprise de gardiennage pour faire surveiller des biens immobiliers tout en restant dans la limite de la loi au sens de l'article 14, alinéa 2 nouveau, point 2<sup>o</sup>, lettres a) ou b), c'est-à-dire engager une entreprise de gardiennage pour faire surveiller des immeubles par rapport auxquels l'Etat ou la commune a respectivement les mêmes droits et obligations que toute personne privée a par rapport à des immeubles dont elle est par exemple le propriétaire ou le locataire, sans pour autant charger cette entreprise de gardiennage d'une mission de sécurité publique.

Un exemple à cet égard est celui des parcs publics municipaux.

Dans l'hypothèse où aucun règlement communal prévoit une heure de fermeture nocturne d'un parc public, comme par exemple de 22.00 heures à 6.00 heures, ce parc est de façon permanente et librement accessible au public, et la commune ne saurait charger une entreprise de gardiennage avec la mission de surveillance de ce parc avec l'objectif de faire sortir des personnes du parc, sous peine de confier à cette entreprise de gardiennage une mission de sécurité publique qui doit rester réservée à des agents publics.

En revanche, si un règlement communal prévoit une heure de fermeture nocturne du même parc, la commune peut engager une entreprise de gardiennage avec une mission de surveillance, alors que, pendant la plage horaire de fermeture, le parc municipal n'est pas un lieu librement accessible au public et les agents de gardiennage peuvent faire sortir du parc des personnes qui se trouvent pendant cette plage horaire au parc. Un parc municipal pourvu d'une plage horaire de fermeture par le biais d'un règlement communal est en effet assimilable, par exemple, à la maison communale ou à une école qui est également ouverte au public pendant certaines plages horaires, et est fermée au public pendant certaines autres plages horaires. Or une commune peut engager une entreprise de gardiennage afin de surveiller la maison communale ou une école pendant les plages horaires de fermeture pour assurer une intervention adéquate en cas d'intrusion non autorisée, de vol ou d'endommagement des biens surveillés au sens de l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 novembre 2002. La question de savoir si le parc est doté de clôtures ou de grilles pouvant être fermées pendant la plage horaire de la fermeture nocturne n'est pas déterminante à cet égard, alors qu'il ne s'agit que de mesures matérielles susceptibles de mettre en œuvre la fermeture du parc décidée par voie de règlement communal.

A noter que même si un parc communal public n'est pas pourvu d'une plage horaire de fermeture par un règlement, rien n'empêche que la commune puisse charger une entreprise de gardiennage avec une mission de surveillance de biens mobiliers et immobiliers concernant une construction qui se trouve dans ce parc, comme un kiosque ou une aire de jeux pour enfants. Les agents de gardiennage peuvent alors protéger cette construction contre des endommagements, des cambriolages et des vols, même s'ils ne peuvent pas déplacer ou faire sortir du parc des personnes qui s'y trouvent simplement et qui ne menacent pas la construction surveillée par les agents de gardiennage.

Suivant la lettre b) du point 2° de l'alinéa 2 nouveau de l'article 14, les missions de surveillance ne peuvent pas non plus porter sur des biens sur lesquels le mandant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire des droits et obligations qui permettent ou qui comportent leur surveillance. Le mandant doit donc, par exemple, être le propriétaire, le locataire, ou encore l'emphytéote, etc. des lieux en cause, sinon il lui est interdit de charger une entreprise de gardiennage de la surveillance de ces lieux. Cette disposition vise à empêcher et à interdire la situation abusive où une personne chargerait une entreprise de gardiennage afin de surveiller les lieux d'une autre personne, ce qui reviendrait en fait, du moins potentiellement, à surveiller cette personne elle-même, ce qui ne saurait être admis. L'hypothèse où une commune engagerait une entreprise de gardiennage afin de surveiller des bâtiments appartenant à des personnes physiques privées ou à des copropriétés est également exclue en application de cette disposition du projet de loi.

A noter que les points 1° et 2° de l'alinéa 2 nouveau de l'article 14 ne sont pas des conditions cumulatives, mais des hypothèses alternatives, c'est-à-dire deux cas différents qui seront tous les deux interdits par la future loi. En revanche, les lettres a) et b) du point 2° peuvent être des alternatives en ce sens qu'une mission de surveillance pourrait être interdite par la lettre a), mais elle serait cependant permise alors qu'elle relève de la lettre b). Prenons l'exemple d'une commune qui veut faire surveiller par une entreprise de gardiennage les abris-bus ou les horodateurs de stationnement des voitures dont elle aurait la responsabilité. Ces biens se trouvent dans des lieux librement accessibles au public et donc, suivant la lettre a), cette mission serait interdite. Mais comme il s'agit de biens sur lesquels la commune est titulaire de droits et obligations qui permettent une surveillance, cette mission est admise suivant la lettre b).

*Ad article 11 du projet de loi (article 14-1 nouveau de la loi)*

L'article 14-1 nouveau qu'il est proposé d'insérer dans la loi du 12 novembre 2002 vise à tenir compte de l'évolution des services demandés aux entreprises de gardiennage par leurs clients.

Si l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers a été conçue initialement dans le cadre de la loi 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'emmener avec elles dans l'immeuble.

Suite à une suggestion de la Fedil Security Services, il est proposé de prévoir dans la loi du 12 novembre 2002 des dispositions encadrant ces tâches dans le cadre de la surveillance de biens mobiliers et immobiliers, sachant que des dispositions similaires sont proposées pour l'exercice de l'activité de l'événementiel que l'article 19 du présent projet de loi propose d'insérer dans la même loi par les articles 28-1 et 28-2 nouveaux. Ces dispositions s'inspirent des articles 102 et suivants de la loi modifiée belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 14-1 nouveau prévoit les tâches que les agents de gardiennage peuvent exécuter dans le cadre d'une mission de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, à savoir la constatation de l'identité et de l'âge d'une personne, ainsi que la vérification des objets qu'une personne entend emmener avec elle dans les lieux surveillés.

L'alinéa 2 prévoit que ces tâches ne peuvent être effectués qu'avec le consentement de la personne concernée et qu'elles ne peuvent pas être effectuées à l'égard de personnes qui circulent sur la voie publique sans avoir l'intention d'accéder aux lieux surveillés.

Les alinéas 3 et 4 prévoient ensuite les règles suivant lesquelles, d'une part, l'identité et l'âge et, d'autre part, les objets qu'une personne entend emmener avec elle dans les lieux surveillés d'autre part peuvent être vérifiés.

L'alinéa 5 dispose que les agents de gardiennage peuvent refuser l'accès aux lieux surveillés aux personnes qui ne se soumettent pas aux vérifications prévues par les alinéas 3 et 4.

Les alinéas 6 et 7 prévoient encore des mesures que les agents de gardiennage peuvent prendre lorsqu'une personne essaie d'accéder aux lieux surveillés malgré un refus d'accès, respectivement lorsqu'une personne a accédé aux lieux surveillés sans y être autorisée. Ces dispositions précisent que, à cette fin, les agents de gardiennage ne peuvent pas faire usage de la violence. Même si, dans ces cas, l'usage d'un certain degré de contrainte est probable, voire inévitable, cette contrainte ne saurait résulter dans l'usage de la violence mais devrait se faire prioritairement moyennant des moyens de persuasion, et le recours à la contrainte doit être l'ultime moyen. Il s'agit en l'occurrence d'un des points les plus importants de la future formation professionnelle qui est en cours d'élaboration.

*Ad article 12 du projet de loi (article 15 de la loi)*

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 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.

En vertu de l'article 20 de la loi du 12 novembre 2002, l'activité de gestion de centres d'alarmes requiert expressément que le central de l'entreprise de gardiennage doit 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.

Etant 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 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 du 12 novembre 2002.

*Ad article 13 du projet de loi (article 17 de la loi)*

Cet article du projet de loi est à voir dans le contexte d'une meilleure délimitation légale entre les notions de « sécurité publique » et de « sécurité privée », et l'alinéa 2 nouveau de l'article 17 de la loi du 12 novembre 2002 est complémentaire par rapport aux dispositions que l'article 10, point 2°, du présent projet de loi propose d'insérer en tant qu'alinéa 2 nouveau de l'article 14 de la loi.

L'article 17 de la loi 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 proposé par cet article du projet de loi 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.

Suite à l'engagement d'entreprises de gardiennage par certaines communes pour surveiller notamment du mobilier urbain communal, cet ajout à la loi 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 comme les abris de bus ou les horodateurs de stationnement, les centres culturels et sportifs, les écoles, etc. L'Etat se trouve par ailleurs confronté à une dichotomie similaire que les communes.

La disposition sous examen a comme 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'Etat, 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<sup>er</sup> de l'article 17 de la loi pourrait suggérer 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 pieds sur le trottoir ou en voiture sur la route, ce qu'ils ont le droit de faire comme toute autre personne d'ailleurs. Mais pendant ces déplacements, ils ne peuvent 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 ces droits et obligations eux-mêmes.

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 il existe des dispositions légales qui soit permettent à quiconque d'intervenir dans les conditions de la loi, soit qui obligent quiconque à intervenir dans les conditions de la loi. Pour les premières dispositions légales, il y a lieu de 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. Pour les deuxièmes dispositions légales, l'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 appelée « non-assistance à personne en danger ».

*Ad article 14 du projet de loi (article 17-1 nouveau de la loi)*

Cette disposition nouvelle vise à clarifier, dans le cadre de la loi du 12 novembre 2002, les relations entre les deux activités que sont la surveillance de biens mobiliers et immobiliers et la nouvelle activité de l'événementiel insérée dans la loi par l'article 19 du présent projet de loi.

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

La disposition sous examen 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 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 28-4 de la même loi, sont incluses dans les articles 15 et 17 de la loi.

*Ad article 15 du projet de loi (article 20 de la loi)*

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

*Ad article 16 du projet de loi (article 27-3 de la loi)*

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.

*Ad article 17 du projet de loi (article 27-5 de la loi)*

Cet article du projet de loi propose de supprimer l'article 27-5 de la loi 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 Etats 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 23 du présent projet de loi propose d'insérer à la loi.

*Ad article 18 du projet de loi (article 28 de la loi)*

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. A cette fin, la disposition sous examen 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 faisant de la protection de personnes doivent également être joignables par la Police, alors qu'il est possible que la protection de personnes est 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 examen 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.

*Ad article 19 du projet de loi (articles 28-1 à 28-4 nouveaux de la loi)*

*Considérations générales*

Les articles nouveaux proposés par l'article 19 du projet de loi 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'activités (cf. le rapport de la commission juridique du 11 septembre 2002, doc. parl. n° 4784<sup>8</sup>, page 3, *in fine*).

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

Pour répondre à ces questions, le Ministère de la Justice a toujours procédé selon le raisonnement que la liberté de commerce est prévue par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, et la loi 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 l'occasion de plusieurs questions parlementaires, dont notamment les numéros 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 du 12 novembre 2002 sont, en soi, 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 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 ; au cas contraire, 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 16ème 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.

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 à la loi du 12 novembre 2002 relative à la « surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public ».

Avant de fournir de plus amples commentaires sur les dispositions des articles 28-1 à 28-4, 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 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<sup>er</sup> de la loi du 12 novembre 2002, et que, partant, elle ne s'applique pas lorsque ces activités sont exercées « pour son propre compte » (cf. notamment le rapport de la commission juridique du 11 septembre 2002 sur le projet de loi n° 4784 étant devenu par la suite la loi du 12 novembre 2002, doc. parl. n° 4784<sup>8</sup>, page 3, *in fine*, et page 4).

Il en découle que, par exemple, si l'organisateur privé d'un événement, comme une ASBL, 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 28-4 ne s'appliquent pas.

#### *Ad article 28-1 nouveau de la loi*

L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article définit ce qu'il faut comprendre par « *surveillance lors d'événements occasionnels 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 la Fedil Security Services.

La formulation « *organisateur de l'événement* » vise toute personne, physique ou morale, privée ou publique comme l'Etat 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.

Le terme « *occasionnel* » vise toutes sortes d'événements sociaux, culturels, sportifs, récréatifs, historiques, commerciaux, agricoles ou similaires qui peuvent durer quelques heures ou quelques jours, y compris lorsque ces événements sont récurrents et sont organisés, par exemple, chaque année à la même période.

La formulation « *établissement stable et permanent* » vise des bâtiments, des locaux ou d'autres infrastructures durablement construits qui sont aménagés pour accueillir une activité spécifique, comme

les salles de théâtre et de concert, ou encore les centres sportifs et les centres culturels. L'aspect le plus important est qu'il s'agit d'une construction durable. L'aspect de l'affectation de l'immeuble n'est que secondaire, c'est-à-dire que, par exemple, un centre sportif qui est temporairement utilisé pour une exposition, une foire ou un marché est également visé par cette formulation.

La formulation « *lieux librement accessibles au public qui sont temporairement affectés et réservés au déroulement de l'événement en cause* » vise les rues, les trottoirs, les places et les parcs publics, c'est-à-dire des endroits auxquels toute personne peut normalement accéder sans aucune restriction ou contrôle, mais qui sont utilisés pendant une durée déterminée, quelques heures ou quelques jours, à l'organisation d'un événement. Le périmètre de l'enceinte de cet événement doit alors être déterminé conformément aux dispositions de l'article 28-3 nouveau afin de déterminer sur quelle partie des lieux publics les agents de gardiennage peuvent exercer les tâches visées à l'alinéa 3.

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 du 12 novembre 2002 concernant l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers.

Concernant la formulation « *sauf lorsqu'une disposition légale les y oblige ou le leur permet* », il est renvoyé au commentaire de l'article 13 du projet de loi concernant l'alinéa 2 nouveau que le présent projet de loi propose d'insérer à l'article 17 de la loi du 12 novembre 2002.

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.

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.

#### *Ad article 28-2 nouveau de la loi*

Cet article 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 (alinéa 1<sup>er</sup>) ou les objets non admis à l'événement (alinéa 2).

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 régulièrement accès à l'événement, mais qui se comportent ultérieurement de façon à perturber le bon déroulement de l'événement (alinéa 5).

Concernant l'obligation de ne pas faire usage de la violence dans le contexte des alinéas 4 et 5, il est renvoyé au commentaire de l'article 11 du projet de loi qui propose d'ajouter un article 14-1 à la loi du 12 novembre 2002 concernant l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, et plus particulièrement concernant les alinéas 6 et 7 de l'article 14-1 nouveau.

Il convient encore de rappeler que lorsque les agents de gardiennage exercent leurs missions prévues par l'article sous examen, comme par exemple refuser à une personne l'accès à un événement, ils doivent évidemment respecter également les dispositions des articles 454 et suivants du Code pénal relatives aux discriminations punissables, sous peine de s'exposer à des poursuites pénales.

#### *Ad article 28-3 nouveau de la loi*

Les dispositions de cet article s'inspirent également des articles 102 à 106 de la loi modifiée belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, ainsi que des dispositions de l'article R211-2 et suivants du Code de la sécurité intérieure français.

A noter que, suivant son alinéa 1<sup>er</sup>, cet article n'est applicable que lorsque deux conditions sont cumulativement remplies :

- il doit d'agir d'un événement qui se déroule dans les lieux qui sont librement accessibles au public, et



- l'organisateur de l'événement décide d'engager une entreprise de gardiennage pour assurer le bon déroulement de l'événement.

Ainsi, si, par exemple, il s'agit d'un événement comme un cortège, une procession religieuse ou un défilé qui se déroule sur la voie publique mais pour lequel l'organisateur ne prend pas recours à une entreprise de gardiennage, l'article 28-3 ne s'applique pas. Ou encore, si l'événement se déroule dans un établissement stable, comme une salle de concert, et que l'organisateur prend recours à une entreprise de gardiennage, l'article 28-3 n'est pas applicable non plus.

Lorsque l'article 28-3 ne s'applique pas, l'événement peut se dérouler suivant les autres dispositions légales ou réglementaires le cas échéant applicables, comme par exemple les règlements communaux de police. En revanche, l'application de l'article 28-3 n'exclut pas l'application d'autres dispositions légales ou réglementaires qui prévoient éventuellement des dispositions additionnelles concernant la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques, comme, par exemple, le règlement communal de police ou le Code de la route si l'événement se déroule sur une voie publique ouverte à la circulation de véhicules.

A noter encore que si une commune est elle-même l'organisateur d'un événement, elle n'est pas obligée, à l'instar des organisateurs privés, de prendre recours à une entreprise de gardiennage, mais elle a la faculté de faire exécuter la surveillance de l'événement par ses propres agents, dans la mesure où cela est possible en fonction d'autres lois et règlements, notamment communaux, en vigueur, de l'envergure de l'événement, et des missions de surveillance envisagées par la commune. Une certaine importance à cet égard devrait revenir au projet de loi n° 7126 relatif aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

*Ad article 28-4 nouveau de la loi*

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.

*Ad article 20 du projet de loi (intitulé de la section VII de la loi)*

Cet article modifie l'intitulé de la section VII de la loi du 12 novembre 2002, alors que l'article 23 du projet de loi propose d'introduire des amendes administratives à côté des sanctions pénales que la loi du 12 novembre 2002 prévoit d'ores et déjà en son article 30.

*Ad article 21 du projet de loi (intitulé de la nouvelle sous-section 1<sup>ère</sup> de la section VII de la loi)*

Cet article du projet de loi propose d'insérer l'intitulé d'une nouvelle sous-section 1<sup>ère</sup> à 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.

*Ad article 22 du projet de loi (article 30 de la loi)*

Cet article du projet de loi propose de modifier en deux points les dispositions relatives aux sanctions pénales.

*Ad point 1°*

Le point 1° de l'article 22 du projet de loi remplace le libellé actuel de l'alinéa 1° de l'article 30 de la loi et modifie les dispositions pénales de deux façons, à savoir, d'une part, en ajoutant quelques articles nouveaux insérés dans la loi du 12 novembre 2002 par le projet de loi sous examen, et, d'autre part, en supprimant certains articles de la loi de l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>, dont les dispositions ne sont plus pénalement sanctionnables, alors que le présent projet de loi propose de prévoir dorénavant des amendes administratives.

Pour une meilleure lisibilité du texte, il est également proposé de modifier la rédaction de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 30 et de présenter les dispositions légales pénalement sanctionnables sous forme d'une liste.

*Ad point 2°*

Le point 2° de cet article du projet de loi propose de prévoir une sanction pénale pour le non-respect de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 nouveau, de la loi du 12 novembre 2002, qu'il est proposé d'y insérer par l'article 1<sup>er</sup>, point 1°, du présent projet de loi.

S'il est vrai que l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 nouveau, de la loi du 12 novembre 2002 aurait pu être inséré dans la liste des articles de l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>, il est proposé d'en faire un alinéa à part afin de donner à cette nouvelle disposition importante une plus grande visibilité au sein du texte même de la loi du 12 novembre 2002.

*Ad article 23 du projet de loi (article 30-2 nouveau de la loi)*

Cet article du projet de loi propose d'insérer dans la loi du 12 novembre 2002, en tant qu'article 30-2 nouveau, des amendes administratives, alors que, jusqu'à présent, cette loi ne prévoit que des sanctions pénales.

Il a été constaté au cours des dernières années que, lorsque les dispositions de la loi 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 par exemple le fait de prester des activités de gardiennage sans autorisation au sens de l'article 6 de la loi, mais en règle générale d'une violation de règles secondaires, comme par exemple le fait de faire travailler un agent de gardiennage dans un uniforme non agréé ou sans carte de légitimation, le non-respect du quota des quinze ou vingt agents prévus aux articles 15 et 19 de la loi, le fait de faire occuper le central par un seul agent ou par aucun agent pendant une certaine période, 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.

Or, d'un côté, même si certains de ces faits étaient sanctionnables pénalement, ils ont été, en règle générale, classés sans suites en ce qui concerne la poursuite pénale, au vu du trouble minime causé à l'ordre public, voire l'absence de trouble à l'ordre public tout court. Cependant, de l'autre côté, ces faits étaient suffisamment perturbateurs en ce qui concerne le secteur du gardiennage en général, et 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, ou européennes et 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 sans avoir des répercussions concernant 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, et cela 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.

*Ad article 24 du projet de loi (article 30-3 nouveau de la loi)*

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

Le traitement administratif des demandes en matière de gardiennage génère d'ores et déjà des coûts à charge du budget de l'Etat et l'entrée en vigueur du présent projet de loi va augmenter encore ces coûts, principalement par le fait que l'activité de l'événementiel requerra dorénavant également l'octroi d'une autorisation pour l'entreprise de gardiennage et des approbations pour les agents de gardiennage.

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

*Ad article 25 du projet de loi (disposition modifiant l'article 64 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement)*

L'article 25 du projet de loi vise à modifier l'article 64 de la loi organique de l'enregistrement du 22 frimaire an VII. La modification projetée permet à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, dans l'intérêt de l'efficacité du recouvrement en matière d'enregistrement, de faire signifier la contrainte par des agents de l'administration et de recouvrer les droits en souffrance par voie de sommation à tiers détenteur.

Alors que le recouvrement de la plupart des amendes administratives, se fait par l'administration « comme en matière d'enregistrement », la modification proposée vise à réduire la charge administrative y liée et à renforcer sensiblement l'efficacité du recouvrement forcé de toutes ces amendes.

*Ad article 26 du projet de loi (disposition transitoire)*

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.

*Ad article 27 du projet de loi (entrée en vigueur)*

Cet article du projet de loi propose, en son paragraphe 1<sup>er</sup>, de la faire entrer 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, par son paragraphe 2, il est proposé de retarder l'entrée en vigueur de la future loi au premier jour du sixième mois qui suit sa publication pour certaines dispositions, 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.

\*

## TEXTE COORDONNES

### I. TEXTE COORDONNE

#### de la loi modifiée du 12 novembre 2002 telle que modifiée

#### Section I – Dispositions générales

**Art. 1<sup>er</sup>.** Nul ne peut exercer au Grand-Duché de Luxembourg une activité de gardiennage et de surveillance pour le compte de tiers sans l'autorisation écrite du ministre de la Justice.

**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.**

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du ~~2 septembre 2011~~ ~~28 décembre 1988~~ réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, le postulant doit en outre obtenir l'autorisation du ministre ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement.

**Le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice s'informent réciproquement des demandes introduites et des autorisations émises, et échangent toutes les informations pertinentes y afférentes.**

**Art. 2.** Les activités de gardiennage et de surveillance visées par la présente loi comprennent :

1. la surveillance de biens mobiliers et immobiliers ;

2. la gestion de centres d'alarmes ;
3. le transport de fonds ou de valeurs ;
4. la protection de personnes. ;
5. la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public.

**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 a été 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 effectuera 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 a été convenu avec le bénéficiaire de la prestation de service en cause.**

**Art. 3.** L'exercice des activités réglées par la présente loi ne peut se faire que sous une dénomination ne pouvant pas prêter à confusion avec celle d'un service public. Il est interdit aux personnes, qui se sont vu délivrer une autorisation au titre de la présente loi, d'exercer d'autres activités commerciales que celles libellées dans l'autorisation visée à l'article 6 ci-dessous.

Par dérogation à l'alinéa précédent les personnes, qui se sont vu délivrer l'autorisation d'exercer l'activité de gestion de centres d'alarmes, peuvent exercer les activités de conception, d'installation, d'entretien ou de réparation de systèmes d'alarmes selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

**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 police, à condition de les en avoir avertis immédiatement après la constatation des faits.**

**Jusqu'à l'arrivée des services de police, la personne retenue reste en permanence sous la surveillance directe des agents de gardiennage. Il est interdit d'enfermer la personne retenue, de l'attacher ou de lui appliquer un quelconque moyen de contention.**

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

**Art. 4.** Les demandes d'autorisation sont à adresser au ministre de la Justice et doivent indiquer :

1. les noms, prénoms, lieu et date de naissance, nationalité, profession et domicile du requérant, ou s'il s'agit d'une société, la dénomination ou la raison sociale, la forme de la société et son siège social, ainsi que les noms, prénoms, lieu et date de naissance, nationalité, profession et domicile des directeurs, gérants et administrateurs ;
2. une description précise des activités projetées ;
3. les moyens techniques dont dispose le requérant ;
4. la liste du personnel engagé ;
5. l'aspect détaillé de l'uniforme porté par le personnel ;
6. le spécimen de la carte de légitimation portée par le personnel ;
7. le règlement de service.

La demande introduite par une société doit être accompagnée d'une copie des statuts coordonnés, d'un extrait récent du registre de commerce ainsi que d'une copie de l'autorisation délivrée par le ministre ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement. La liste du personnel engagé visée

au point 4. ci-dessus comprend l'indication des nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité et domicile des personnes concernées, en y joignant un curriculum vitae, un extrait récent du casier judiciaire, une copie de l'examen médical d'embauchage, selon les prescriptions de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail, **une copie du contrat de travail** et une copie de la carte d'identité. La production de ces documents est, hormis la copie de l'examen médical d'embauchage, également requise pour les directeurs, gérants et administrateurs visés au point 1. ci-dessus. L'aspect de l'uniforme visé au point 5. ci-dessus est à documenter par une description détaillée des différentes pièces le composant et des photos couleurs y afférentes. L'uniforme doit être conçu de façon à ne pas pouvoir être confondu avec l'uniforme porté par les forces de l'ordre.

**Art. 5.** L'autorisation est refusée, si le requérant ne dispose pas du personnel et des moyens techniques suffisants pour exercer les activités envisagées ou s'il ne bénéficie pas de l'honorabilité professionnelle requise.

Un accord de principe quant à l'exercice d'une des activités prévues à l'article 2 est délivré dès lors que les conditions prévues à l'article 4 sub 1°, 2°, 5°, 6° et 7° sont remplies. L'autorisation est délivrée dès que les conditions prévues à l'article 4 sub 3° et 4° sont également remplies.

Avant de se prononcer sur la conformité avec les obligations légales et réglementaires des moyens techniques à la disposition d'un requérant, le ministre de la Justice peut soumettre le dossier aux services spécialisés du ministre ayant l'Inspection du travail et des mines dans ses attributions, au ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions, au ministre ayant le contrôle technique des véhicules automoteurs dans ses attributions et au ministre ayant les services d'incendie et de sauvetage dans ses attributions. L'autorisation est retirée, si le requérant ou les dirigeants de la société ne se conforment pas aux dispositions légales, s'ils ne respectent pas les conditions fixées par l'autorisation ou s'il est établi que les conditions fixées à l'alinéa 1 ne sont plus remplies.

**Art. 6.** L'autorisation est délivrée pour un terme de cinq ans. Elle peut être assortie d'obligations et de conditions. Elle est renouvelable, chaque fois pour une nouvelle période de cinq ans.

**Art. 7.** Tout changement au sein du conseil d'administration, de la direction et de la gérance doit être communiqué **dans les trente jours ouvrables sans retard** au ministre de la Justice.

**Art. 8.** L'engagement du personnel chargé des missions énumérées à l'article 2 de la présente loi doit être approuvé par le ministre de la Justice. **Les agents ne sont considérés comme étant à la disposition de l'entreprise que lorsqu'ils sont engagés par un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée conclu directement entre l'agent et l'entreprise. Les contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ainsi que les contrats sous statut d'indépendant sont exclus.**

L'**approbation autorisation** d'engager est refusée si :

1. l'agent est âgé de moins de dix-huit ans ;
2. l'agent ne remplit pas les conditions d'honorabilité nécessaires ;
3. l'agent exerce des activités jugées incompatibles avec ses missions ;
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, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ou par un contrat sous le statut d'indépendant.**

**Art. 9.** Le personnel doit obligatoirement porter une carte de légitimation durant ses missions de gardiennage et de surveillance. Ce document, dont le modèle est à agréer par le ministre de la Justice, doit contenir la photo de l'agent concerné, ainsi que ses nom et prénoms. Il doit indiquer le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de l'employeur et, pour les personnes morales, l'indication qu'il s'agit d'une société privée de gardiennage et de surveillance.

La carte de légitimation doit être exhibée sur demande des agents des forces de l'ordre.

**Art. 10.** Le règlement de service visé à l'article 4 point 7° est un document qui contient toutes les dispositions générales utiles au fonctionnement du service et qui constitue pour le personnel le manuel de référence en cas de difficulté.

Ce document contient, entre autres, obligatoirement les dispositions suivantes :

1. les obligations découlant du secret professionnel ;
2. les principes de la légitime défense ;
3. le comportement de l'agent durant son service ;
4. l'organisation interne du service et la désignation des chefs hiérarchiques ;
5. les personnes de référence en cas de difficultés ;
6. les instructions relatives à l'octroi et au port de l'uniforme et de la carte de légitimation ;
7. l'obligation d'informer les forces de l'ordre en cas de constatation d'une infraction pénale ayant trait aux activités de gardiennage et de surveillance ;
8. en cas de port d'armes, les instructions relatives à l'octroi, à l'utilisation et au dépôt de ces armes, ainsi que l'obligation de participer régulièrement à des exercices de tir.

Le règlement de service doit être agréé par le ministre de la Justice qui peut exiger l'insertion de toute autre disposition qu'il juge nécessaire à l'exécution des activités projetées.

Toute modification du règlement de service doit être approuvée au préalable par le ministre de la Justice.

**Art. 11.** La loi du 2 février 2022 ~~législation~~ sur les armes et munitions est applicable aux personnes exerçant les activités visées par la présente loi.

**Sans préjudice des conditions et modalités prévues par cette législation, les agents ne peuvent porter des armes dans l'exercice des missions visées à l'article 2, point 5.**

Les titulaires d'un port d'armes établi pour exercer des missions de gardiennage et de surveillance ne sont autorisés à porter ces armes que pendant le temps où ils sont en service et ils doivent se soumettre, ~~quatre fois par an au moins~~, à des exercices de tir sous la surveillance d'un ~~agent des forces de l'ordre~~ **moniteur de tir de l'entreprise de gardiennage. Les exercices de tir ainsi que les résultats de tir sont mis à la disposition de la Police sur simple demande et les injonctions ou recommandations éventuelles y relatives sont mises en œuvre dans un délai à convenir entre la Police et l'entreprise concernée.** Un règlement grand-ducal ~~peut fixer~~ les conditions et les modalités de ces exercices de tir, **y compris le nombre de séances de tir à accomplir pendant la formation de base et la formation continue.**

**Art. 12.** En cas de cessation volontaire des activités commerciales, le détenteur d'une autorisation établie sur base des dispositions de la présente loi, doit informer le ministre de la Justice ainsi que tous ses clients par lettre recommandée de son intention d'arrêter les activités de gardiennage et de surveillance un mois au moins avant la date fixée pour la cessation de son commerce.

**Art. 13.** Les décisions ministérielles concernant l'octroi, le refus ou la révocation des autorisations prévues par la présente loi sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit par ministère d'avocat à la Cour, par les requérants dans le délai de trois mois à partir de la notification de la décision.

**Art. 13-1.** Lorsqu'une entreprise de gardiennage fait usage de chiens dans l'exercice des missions visées à l'article 2, les chiens et les maîtres-chiens doivent avoir participé à des cours de formation qui sont organisés par une personnes physique ou morale agréée par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. La réussite aux cours est sanctionnée par un diplôme. Les modalités de ces cours et les conditions d'obtention de ce diplôme sont fixées par règlement grand-ducal. Les frais occasionnés par le suivi de ces cours sont à charge de l'entreprise de gardiennage.

Le maître-chien doit être 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 même loi.



Pour le surplus, les dispositions de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, non contraires aux dispositions du présent article, sont applicables.

## Section II – Surveillance de biens mobiliers et immobiliers

**Art. 14.** 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 immeubles et des biens mobiliers, soit par la présence de gardiens statiques sur place, soit par un gardiennage mobile, soit à distance par des moyens techniques de télécommunication ou de vidéosurveillance reliés à un central de surveillance, et à assurer une intervention adéquate en cas d'intrusion non autorisée dans les immeubles concernés ou de soustraction frauduleuse, voire de menace d'endommagement par des tiers des biens surveillés.

Les missions de surveillance visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> :

1° ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et

2° ne peuvent pas porter :

a) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités prévues aux articles 28-1 à 28-4, ou

b) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur surveillance au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Art. 14-1. Les missions visées à l'article 14 peuvent également comporter les tâches suivantes :

1° La constatation 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<sup>er</sup>, et

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<sup>er</sup> 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 la constatation de l'identité et de l'âge visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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.

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 a été refusé, essaie néanmoins d'avoir accès aux lieux surveillés, les agents l'informent que l'accès lui sera empêché. Lorsque la personne concernée

persiste à ignorer le refus d'accès, les agents peuvent l'en empêcher, sans faire usage de la violence.

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 sans faire usage de la violence.

**Art. 15.** Pour obtenir l'autorisation d'exercer l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, le requérant doit disposer de trois voitures de service au moins et avoir une équipe de quinze agents de surveillance au moins sous contrat. Il doit en outre disposer d'un central équipé d'une chambre forte qui doit être sous surveillance permanente et occupé en permanence par deux agents opérateurs au moins.

**Art. 16.** Le règlement de service doit, de manière détaillée et complète, prévoir les modalités concernant la conservation et la remise des clés des immeubles et des biens mobiliers surveillés ainsi que les règles à observer en cas de dépôt temporaire d'objets de valeur dans la chambre forte.

**Art. 17.** Le port de l'uniforme de service est obligatoire pour les agents placés à l'intérieur des bâtiments à surveiller et pour ceux circulant en patrouille. Les agents de patrouille doivent être équipés d'un système de liaison radio avec le central ou du moins d'un téléphone mobile.

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. 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 occasionnels accueillant du public.

### Section III – Gestion de centres d'alarmes

**Art. 18.** Par gestion de centres d'alarmes au sens de la présente loi, on entend les activités qui consistent à surveiller en permanence à titre professionnel des systèmes d'alarmes et à garantir une intervention immédiate en cas de déclenchement d'une alarme.

**Art. 19.** Pour obtenir l'autorisation d'exercer l'activité de la gestion de centres d'alarmes, le requérant doit disposer de trois voitures de service au moins, d'une équipe de vingt agents au moins et d'un central fortifié.

**Art. 20.** Le central doit être équipé d'un sas d'entrée avec des portes blindées et être occupé en permanence par deux agents opérateurs de garde au moins. Il doit disposer d'un groupe électrogène ainsi que d'un équipement radio et téléphonique permettant de joindre en toute circonstance le réseau d'intervention des forces de l'ordre. Un règlement grand-ducal peut définir des conditions de sécurité supplémentaires auxquelles ce central doit répondre.

**Art. 21.** Le règlement de service doit, de manière détaillée et complète, prévoir des dispositions concernant l'ouverture des portes du sas, le tri des personnes autorisées à pénétrer au central, les missions et la relève du personnel affecté au central, prévoir un contrôle permanent des patrouilles et contenir des instructions précises relatives aux suites à réserver aux alarmes reçues. Le règlement de service doit prévoir en outre un responsable de la conservation des plans des systèmes installés et des clés techniques qui sont obligatoirement à déposer dans un coffre-fort. Il doit également déterminer les modalités quant à la consultation des plans et au retrait temporaire des clés techniques.



#### **Section IV – Transport de fonds ou de valeurs**

**Art. 22.** Par transport de fonds ou de valeurs au sens de la présente loi, on entend les activités qui consistent à transporter à titre professionnel des fonds ou des valeurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Un règlement grand-ducal définit la notion de «fonds ou valeurs».

Le même règlement grand-ducal peut définir les caractéristiques techniques auxquelles doivent répondre les fourgons et autres équipements utilisés pour le transport de fonds ou de valeurs, ainsi que les règles spéciales, s'agissant de certaines catégories de transports.

**Art. 23.** Pour obtenir l'autorisation d'exercer l'activité de transport de fonds ou de valeurs, le requérant doit disposer au moins de trois voitures de service, de trois fourgons, d'une équipe de vingt agents et d'un central fortifié.

**Art. 24.** Le central doit être équipé d'un sas d'entrée avec des portes blindées, d'un lieu protégé permettant le chargement et le déchargement des fourgons à l'abri du regard de toute personne étrangère au service, ainsi que d'une salle de coffres permettant d'entreposer en toute sécurité les fonds ou valeurs qui ne peuvent pas être acheminées immédiatement vers leur destination. Le central doit être occupé en permanence par deux agents de garde au moins et être relié directement par une ligne spéciale au centre d'alerte de la police grand-ducale. Il doit disposer d'un groupe électrogène ainsi que d'un équipement radiotéléphonique permettant de joindre en toute circonstance le réseau d'intervention des forces de l'ordre. Le central doit en outre disposer d'un système de contrôle permettant de suivre constamment, dans un rayon de soixante-quinze kilomètres au moins, la position exacte des différents fourgons en mission.

Un règlement grand-ducal peut définir des conditions de sécurité supplémentaires auxquelles le central doit répondre.

**Art. 25.** Les fourgons doivent être surveillés en permanence. S'ils renferment des fonds ou valeurs, il faut qu'un agent au moins se trouve en permanence à l'intérieur du véhicule. S'ils ne sont pas utilisés, ils doivent être stationnés sur un parking clos qui est constamment surveillé.

**Art. 26.** Le règlement de service doit, de manière détaillée et complète, prévoir des dispositions concernant l'ouverture des portes du sas, le tri des personnes autorisées à pénétrer dans les différentes parties du central, les missions et la relève du personnel affecté au central, les contrôles concernant la salle des coffres, les opérations de chargement et de déchargement ainsi que le stationnement des fourgons. Il doit en outre contenir toutes les instructions nécessaires concernant les opérations de transport: la désignation des chauffeurs, des convoyeurs et du responsable des itinéraires, les recommandations d'observation et de prévention, les mesures de sécurité à prendre lors du chargement et du déchargement des fonds ou valeurs, les modalités du stationnement des fourgons, les directives concernant la collaboration avec les forces de l'ordre pour sécuriser les itinéraires et assurer une protection efficace des fonds ou valeurs transportés en cas d'attaque ainsi que la conduite à adopter pour riposter aux différents types d'agressions.

**Art. 27.** Le port de l'uniforme de service est obligatoire pour les agents en service dans les fourgons. Les agents circulant en voiture de service doivent être équipés d'un système de liaison radio avec le central et d'un téléphone mobile.

#### **Section IV-1 – Transports de fonds transfrontaliers d'euros en espèces**

**Art. 27-1.** Le ministre de la Justice est l'autorité compétente pour l'octroi des licences de transports de fonds transfrontaliers au sens de l'article 4 du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro, ci-après désigné comme «le règlement (UE) n° 1214/2011».

Le ministre de la Justice et la police grand-ducale sont les autorités compétentes à informer de l'intention d'effectuer des transports de fonds transfrontaliers au sens de l'article 12, paragraphe (2) du règlement (UE) n° 1214/2011.

**Art. 27-2.** Les opérations de transports transfrontaliers d'euros en billets par la route effectués sur le territoire luxembourgeois sont soumises aux modalités prévues aux articles 16, 17 et 20 du règlement (UE) n° 1214/2011.

En ce qui concerne l'application de l'article 16 du règlement (UE) n° 1214/2011, sont seuls autorisés les IBNS de bout en bout, conformément à l'article 13, paragraphe (4) du même règlement.

**Art. 27-3.** Le ministre de la Justice est le point de contact central visé à l'article 6, paragraphe (5) du règlement (UE) n° 1214/2011. En application de la ~~loi du 2 février 2022~~ ~~loi modifiée du 15 mars 1983~~ sur les armes et munitions, il est compétent pour l'octroi des permis de port d'armes que doivent détenir les convoyeurs de fonds qui sont employés par des entreprises établies dans un autre Etat membre de la zone euro et qui sont armés ou qui se trouvent à bord d'un véhicule de transport de fonds contenant des armes, lorsqu'ils circulent sur le territoire luxembourgeois.

Les entreprises de transport de fonds établies dans d'autres Etats membres qui ont sollicité, pour leurs convoyeurs de fonds, un permis de port d'armes à titre professionnel auprès du ministre de la Justice sont informées de l'issue réservée à leur demande dans un délai de trois mois à compter de la soumission d'un dossier de demande complet.

Si la formation de tir aux armes à feu est dispensée aux convoyeurs des entreprises visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> dans l'Etat membre où ces entreprises sont établies à des conditions équivalentes à celles de la loi luxembourgeoise, l'octroi du permis de port d'armes à ces convoyeurs est soumis à la présentation d'un document, rédigé en langue française ou allemande, émanant de l'organisme formateur et attestant qu'ils ont suivi cette formation. En l'absence de reconnaissance d'équivalence, le ministre organise pour les convoyeurs de fonds une formation conformément à l'article 6, paragraphe (6) du règlement (UE) n° 1214/2011.

Le ministre de la Justice peut reconnaître comme équivalents les permis ou autorisations de port d'armes délivrés à titre professionnel d'autres Etats membres. Dans ce cas, l'obligation de solliciter et d'obtenir un permis de port d'armes au Luxembourg ne s'impose pas.

**Art. 27-4.** Les exigences en matière de formation initiale des convoyeurs de fonds qui effectuent des opérations de transports transfrontaliers d'euros en espèces sont celles prévues à l'annexe VI du règlement (UE) n° 1214/2011.

~~**Art. 27-5.** L'amende visée à l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 est de 250 à 25.000 euros. Lorsqu'un nouveau manquement est commis dans le délai d'un an à compter du jour où une amende administrative précédente du chef d'un autre manquement à la loi est devenue irrévocable, le maximum de l'amende peut être porté au double.~~

~~Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Elles sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.~~

~~Les décisions du ministre de la Justice prises en vertu de l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 sont publiées au Mémorial B et sur le site Internet du ministère de la Justice. Ces décisions sont susceptibles d'un recours en réformation, à introduire dans un délai de trois mois devant le tribunal administratif.~~

**Art. 27-6.** Le ministre de la Justice est l'autorité nationale compétente au sens de l'article 11 du règlement (UE) n° 1214/2011 et échange avec les autorités compétentes nationales, étrangères et européennes toutes les données, à caractère personnel ou non personnel, nécessaires à la mise en oeuvre de ce règlement.

## Section V – Protection de personnes

**Art. 28.** 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 de d'une ou

de plusieurs 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 occasionnels accueillant du public.

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 sur sa demande.

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.

#### Section V-1 – Surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public

Art. 28-1. Par surveillance lors d'événements occasionnels 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 événement ouvert au public en veillant au respect des conditions de sécurité fixées par l'organisateur de l'événement et relatives à son bon déroulement, 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.

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<sup>er</sup> peuvent exclusivement porter sur un, plusieurs, ou tous les aspects suivants :

- 1° L'âge de la personne concernée ;
- 2° Le titre d'entrée, rémunératoire 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 la vérification 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 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 la fin de l'événement.

Pour la vérification 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. Lorsqu'une personne porte ou transporte un objet interdit par la loi, l'agent prévient la police.

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

- 1° ne se soumet pas volontairement aux vérifications visées 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 a été 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, sans faire usage de la violence.

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 une zone particulière de l'événement, sans faire usage de la violence.

Art. 28-3. Lorsqu'un événement, pour lequel son organisateur engage une entreprise de gardiennage autorisée, se déroule dans des lieux librement accessibles au public, le périmètre de l'enceinte dans laquelle se déroule l'événement est déterminé par le bourgmestre de la commune sur le territoire duquel se déroule l'événement.

L'organisateur déclare l'événement visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> au bourgmestre de la commune du lieu de l'événement au moins trois mois avant la date prévue pour le début de l'événement pour que le bourgmestre puisse prendre les mesures nécessaires. Si l'événement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, l'événement est déclaré aux bourgmestres des communes concernées.

La déclaration indique :

1° la date et l'heure du début et de la fin de l'événement ;

2° le lieu de l'événement ;

3° l'objet de l'événement ;

4° l'estimation de la fréquentation publique ;

5° les installations éventuelles ;

6° les mesures que l'organisateur propose de mettre en place pour assurer la sécurité des personnes et des biens, et

7° l'entreprise de gardiennage autorisée que l'organisateur engage pour cet événement.

Le bourgmestre accuse réception de la déclaration et détermine le périmètre dans lequel l'événement se déroule pendant la durée nécessaire au déroulement de l'événement. Si le bourgmestre estime que les mesures envisagées par l'organisateur sont insuffisantes au regard de la configuration des lieux et des circonstances propres à l'événement compte tenu de l'importance du public attendu, il peut imposer à l'organisateur le renforcement des mesures prévues, nécessaire à assurer l'ordre public.

Le bourgmestre peut interdire le déroulement de l'événement s'il estime qu'il est de nature à troubler l'ordre public. L'interdiction est notifiée, endéans la huitaine de la réception de la déclaration, à l'organisateur et une copie en est transmise au ministre de l'Intérieur.

Si l'événement se déroule sur le territoire de plusieurs communes les pouvoirs du bourgmestre, énoncés aux alinéas 4 et 5, sont exercés, en concertation, par les bourgmestres des communes concernées.

L'organisateur établit le périmètre déterminé par le bourgmestre par les moyens matériels appropriés.

Art. 28-4. 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 et les agents de gardiennage qui exécutent la mission sur place, et cela au moins pendant les plages horaires où les agents de gardiennage, appelées à exécuter une mission, se trouvent sur place. Les coordonnées de contact du central d'appel sont communiquées à la Police 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.**

#### Section VI – Endroits sécurisés

**Art. 29.** Toute personne, physique ou morale, qui prend régulièrement recours à des transporteurs de fonds ou de valeurs au sens de l'article 22 pour recevoir ou expédier des fonds ou valeurs, est tenue d'assurer au moins les réalisations suivantes :

1. mise à disposition d'un endroit de stationnement réservé pour le véhicule assurant le transport de fonds ou de valeurs à proximité maximale de l'entrée des locaux desservis ;
2. aménagement d'un local sécurisé, permettant le dépôt et la collecte de fonds ou de valeurs, à atteindre dans la mesure du possible à l'abri de la vue du public ;
3. réalisation d'un système de surveillance qui couvre l'endroit de stationnement, le cheminement du convoyeur et le local sécurisé ;
4. réalisation d'un moyen de communication ou d'un système d'alarme permettant d'avertir la société de transports de fonds ou de valeurs de tout risque d'agression.

Avant la mise en service des équipements prévus au présent article, la police grand-ducale doit être avisée pour lui permettre de prendre inspection des aménagements. Par décision du ministre de la Justice, les transporteurs de fonds ou de valeurs peuvent se voir interdire de desservir une personne, tenue d'assurer les réalisations dont question à l'alinéa premier, si cette personne reste en défaut d'y satisfaire, malgré l'injonction qui lui a été adressée par le ministre de la Justice, moyennant lettre recommandée avec avis de réception, de se conformer à la loi dans un délai déterminé.

#### Section VII – ~~Sanctions~~ Dispositions pénales

##### Sous-section I<sup>ère</sup> – Sanctions pénales

**Art. 30.** Les infractions aux dispositions :

- de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> des articles 1 et 3, alinéas 1 et 2, des articles ;
- de l'article 2-1, alinéa 1<sup>er</sup> ;
- de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup> ;
- de l'article 3-1, alinéa 2 ;
- des articles 7, et 8, alinéa 1<sup>er</sup> ;
- des articles 9, 10, et 11, alinéas 2 et 3 ;
- de l'article 12, ;
- de l'article 13-1, alinéas 1<sup>er</sup> à 3 ;
- de l'article 14, alinéa 2 ;
- de l'article 14-1, alinéas 2 à 4 ;
- de l'article 15, 17, alinéa 2, 19, 20 et 22, alinéa 3, et des articles 23, 24, 25 et 27, ;
- de l'article 28-1, alinéas 3 et 4 ;
- et de l'article 28-3, alinéa 5, première phrase, concernant le non-respect d'une interdiction prononcée par le bourgmestre,

de la présente loi, ainsi qu'aux règlements grand-ducaux pris en leur exécution sont punies 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.

**Est puni des peines prévues par l'alinéa 1<sup>er</sup> toute personne physique ou morale qui prend recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi.**

Est puni des peines prévues par l'alinéa 1 le fait d'effectuer un transport de fonds transfrontalier d'euros en espèces sur le territoire luxembourgeois sans être titulaire de la licence prévue par l'article 4 du règlement (UE) n° 1214/2011.

**Art. 30-1.** Sont punis d'une amende de 1.250 euros à 125.000 euros les sociétés exerçant des activités privées de gardiennage et de surveillance, les membres de l'organe de direction, les dirigeants effectifs ou les autres personnes responsables d'une infraction de ces sociétés, lorsqu'ils ont manqué à l'obligation :

1. de s'assurer de l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons.
2. de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et dont ils savent ou au sujet desquels ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux ;
3. de remettre les signes monétaires sous forme de billets et pièces en euros visés au point 2 aux autorités compétentes.

#### Sous-section II – Amendes administratives

**Art. 30-2.** Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution ainsi que l'amende visée à l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 sont punies d'une amende administrative d'un montant de 500 à 50.000 euros à charge de l'entreprise. 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 prénom 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, dans la série dénommée « Mémorial B » du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

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.

#### 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 ;
- 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.



### Section VIII – Dispositions transitoires et abrogatoires

**Art. 31.** Les personnes actuellement autorisées à exercer des activités privées de gardiennage et de surveillance bénéficient d'un délai de six mois à partir de la mise en vigueur de la présente loi pour se conformer aux nouvelles conditions établies ci-dessus.

**Art. 32.** Elles sont tenues d'introduire une demande en vue de bénéficier des dispositions transitoires de la présente loi dans les deux mois de son entrée en vigueur. A défaut d'introduire leur demande en temps utile ou de réaliser les aménagements et conditions nouvelles que leur impose la présente loi, l'agrément dont elles sont titulaires devient caduc.

**Art. 33.** Les personnes tenues de réaliser les aménagements prévus à l'article 29 de la présente loi bénéficient d'un délai de douze mois pour se conformer aux dispositions de cet article.

**Art. 34.** La loi du 6 juin 1990 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance est abrogée.

\*

## II. TEXTE COORDONNE

### de l'article 64 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement tel que modifié

**Art. 64** Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès, d'hypothèques et de timbre, ainsi que le paiement des peines et amendes prononcées sur base des dispositions légales régissant les droits précités sera une contrainte, décernée par le receveur du bureau d'enregistrement et de recette. Elle sera visée et déclarée exécutoire par le directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ou son délégué, et elle sera signifiée par envoi recommandé ou par exploit d'huissier de justice **ou par un agent de l'administration.**

**L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA bénéficie pour le recouvrement du droit de procéder à une sommation à tiers détenteur conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale.**

L'exécution de la contrainte ne pourra être interrompue que par une opposition formée par le redevable et motivée, avec assignation, à jour fixe, devant le tribunal du département. Dans ce cas, l'opposant sera tenu d'élire domicile dans la commune où siège le tribunal.

\*

## FICHE FINANCIERE

Le projet de loi sous examen ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet :</b>	<b>Projet de loi portant modification :</b> 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement
<b>Ministère initiateur :</b>	Ministère de la Justice
<b>Auteur(s) :</b>	Luc REDING Georges KEIPES
<b>Téléphone :</b>	247 - 8 45 55 / - 8 85 52
<b>Courriel :</b>	luc.reding@mj.etat.lu / georges.keipes@mj.etat.lu
<b>Objectif(s) du projet :</b>	Ajouter à la loi du 12 novembre 2002 des dispositions, principalement pour: – mettre l'activité de l'événementiel sous autorisation, et pour – mieux délimiter la sécurité privée de la sécurité publique
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :</b>	Ministère de la Sécurité intérieure (Police grand-ducale) Ministère de l'Intérieur Ministère de l'Economie (Classes moyennes) Ministère de l'Agriculture (Administration des services vétérinaires, chiens) Ministère des Finances (Administration de l'Enregistrement) Communes (SYVICOL)
<b>Date :</b>	12/05/2022

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non

Si oui, laquelle/lesquelles :

Ministère de la Sécurité intérieure (Police grand-ducale)

Ministère de l'Intérieur

Ministère de l'Economie (Classes moyennes)

Ministère de l'Agriculture (Administration des services vétérinaires, chiens)

Fedil Security Services

Syndicats OGBL et LCGB

SYVICOL

Remarques/Observations :

Les remarques et observations ont été intégrées dans le projet de loi.

2. Destinataires du projet :

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| – Entreprises/Professions libérales : | Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> |
| – Citoyens :                          | Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/> |
| – Administrations :                   | Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> |



3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui  Non   
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui  Non   
Remarques/Observations :  
Le texte coordonné de la loi du 12 novembre 2002 telle que modifiée est annexé au projet de loi et sera publié ultérieurement.
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui  Non   
Remarques/Observations :  
Non applicable
6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non   
Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)  
Introduction de taxes à charge des entreprises de gardiennage suivant l'article 30-3 nouveau de la loi du 12 novembre 2002 (cf. art. 24 du projet de loi) qui peuvent concerner environ 15 à 25 entreprises
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?  
Echange national de données entre la direction générale des Classes moyennes du Ministère de l'Economie et le Ministère de la Justice concernant les entreprises titulaires d'une autorisation d'établissement et d'une autorisation de gardiennage (cf. alinéa 4 nouveau de l'art. 1er de la loi du 12 novembre 2002, art. 1er point 3° du projet de loi)
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

1 N.a. : non applicable.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ([www.cnpd.lu](http://www.cnpd.lu))

8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.   
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui  Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel ?  
Remarques/Observations :

### Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez pourquoi :  
Il s'agit de dispositions légales qui s'appliquent de la même façon à toutes les personnes sans distinctions eu égard au sexe ou au genre de la personne.
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière :

**Directive « services »**

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ? Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ? Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

---

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

8031/01

**N° 8031<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

### **AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(18.7.2022)

#### **I. REMARQUES GENERALES**

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Justice pour son courrier du 14 juin 2022, par lequel elle lui a soumis pour avis le projet de loi relatif aux activités privées de gardiennage et de surveillance. Il tient également à remercier le ministère de la Justice de l'avoir consulté au sujet de l'avant-projet de loi, et il salue ces échanges constructifs.

Le projet de loi sous avis a comme objectif de préciser le cadre légal des activités dans le domaine du gardiennage et de la surveillance privés, autorisées par la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, ainsi que les missions, les droits et obligations des agents intervenant dans ce domaine.

Il est un fait que les communes ont, de manière croissante, fait appel à des entreprises de gardiennage et de sécurité privées pour exercer une mission temporaire de surveillance sur une partie déterminée du territoire de la commune. Face aux polémiques, le SYVICOL avait, dans son communiqué de presse du 7 décembre 2020<sup>1</sup>, souligné la nécessité de clarifier les missions des agents privés de sécurité intervenant sur le domaine public, tout en soulignant que les communes ne souhaitent en aucun cas remettre en cause les prérogatives de la Police.

Dès lors, le SYVICOL salue les objectifs recherchés par le présent projet de loi. Du point de vue communal, le projet de loi prévoit notamment de mieux délimiter les compétences des agents de gardiennage en ce qui concerne la surveillance de biens mobiliers et immobiliers (article 10 à 14 du projet de loi) et ajoute une nouvelle activité relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée, à savoir la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public (article 19 du projet de loi).

A part quelques remarques formulées ci-dessous, le SYVICOL approuve le projet de loi sous examen.

\*

---

<sup>1</sup> <https://www.syvicol.lu/en/news-list/fiche-actu/2020/12/communique-de-presse-prise-de-position-du-syvicol-sur-le-recours-par-les-communes-a-des-societes-de-gardiennage-et-de-securite>

## II. ELEMENTS-CLES

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue que le dispositif des activités de gardiennage et de surveillance privées soit complété par l'événementiel, une activité que la loi ne prévoyait pas expressément jusqu'à présent.
- Il propose plusieurs modifications textuelles afin d'apporter plus de clarté et de sécurité juridique au texte (articles 2, 10, 19, et 22).
- Il est critique à l'égard du délai de huit jours à partir de la réception de la déclaration dont dispose le bourgmestre pour interdire l'événement. Si un délai devait être prévu, celui-ci devrait courir par rapport à la date prévue de l'évènement et non par rapport à la réception de la déclaration.

\*

## III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 2

L'article 2 du projet de loi complète les activités relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002 par une cinquième activité à savoir celle de « *la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public* ».

Tout d'abord, le SYVICOL se félicite que le dispositif des activités de gardiennage et de surveillance privées soit complété par l'événementiel, une activité que la loi ne prévoyait pas expressément jusqu'à présent. Comme expliqué dans les remarques générales, ce complément répond en effet à la nécessité de réglementer et de préciser le champ d'intervention ainsi que les droits et obligations des agents privés de gardiennage lors de tels événements.

Toutefois, le SYVICOL s'interroge sur l'utilité de la précision « occasionnel », alors qu'un événement en soi consiste déjà, selon le Larousse français, en un fait d'une importance toute particulière, voire en un fait marquant de l'actualité. Le commentaire de l'article explique que le terme « occasionnel » englobe toutes sortes d'événements, alors pourquoi ne pas utiliser simplement le terme « événement » ? À cela s'ajoute le fait que les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire d'article que le texte s'inspire des articles 102 à 106 de la loi belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. Dans les dispositions concernées, il n'est question que d'« événement(s) ».

Le SYVICOL propose par conséquent de modifier le texte en « *surveillance lors d'événements accueillant du public* ».

### Article 10

Cet article ajoute notamment un deuxième alinéa à l'article 14 de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée ayant comme finalité, selon le commentaire de l'article, de mieux délimiter la sécurité privée par rapport à la sécurité publique dont la protection doit être réservée à des agents publics.

Selon la disposition proposée, les missions de surveillance de biens :

« 1° ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et

2° ne peuvent pas porter :

a) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités prévues aux articles 28-1 à 28-4, ou

b) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur protection au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup>. »

L'emploi de la conjonction « et » entre les points 1° et 2° laisse à penser que ces deux conditions doivent être cumulativement remplies, ce qui est néanmoins contredit par le commentaire de cet article. En effet, d'après les auteurs, deux cas de figure différents seraient visés ici. Le SYVICOL est d'avis que, dans cette hypothèse, l'alinéa devrait être reformulé en conséquence.



De la même manière, les lettres a) et b) du point 2° forment, du fait de l'utilisation de la conjonction « ou », des conditions alternatives. Le SYVICOL approuve le raisonnement des auteurs sur ce point, dans le sens où une commune pourra faire surveiller par une entreprise de gardiennage des biens immobiliers situés dans des lieux librement accessibles au public, du moment qu'elle est titulaire de droits et obligations sur ces biens lui permettant d'exercer une surveillance afin de prévenir une éventuelle atteinte à ces biens.

Concernant les « lieux librement accessibles au public », notamment les parcs municipaux publics, le SYVICOL se rallie aux explications des auteurs figurant au commentaire de cet article, qui avancent une solution pragmatique. Ainsi, si un règlement communal prévoit une heure de fermeture de ce parc, la commune pourra engager une société de gardiennage avec une mission de surveillance tout en restant dans les limites tracées par la loi.

#### Article 19

L'article 19 crée une nouvelle section V-1 « Surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public » comprenant les articles 28-1 à 28-4 nouveaux. Concernant l'expression « événements occasionnels », le SYVICOL renvoie à sa remarque formulée ci-dessus.

Le SYVICOL constate que la dernière phrase du dernier alinéa du nouvel article 28-2 doit être reformulée afin de donner du sens à la disposition. Dès lors, il propose la formulation suivante : « Lorsque ces personnes n'obtempèrent pas, les agents peuvent les faire quitter l'événement, respectivement une zone particulière de l'événement, sans faire usage de la violence. ».

Le SYVICOL note que le nouvel article 28-3 prévoit, au cinquième alinéa, la possibilité pour le bourgmestre d'interdire le déroulement d'un événement qui serait de nature à troubler l'ordre public. Si le SYVICOL salue cette possibilité, il constate cependant que le bourgmestre doit notifier l'interdiction à l'organisateur endéans la huitaine de la réception de la déclaration visée à l'alinéa 2, avec copie au ministère de l'Intérieur. Un délai aussi court ne donne pas beaucoup de sens, alors que la commune dispose par ailleurs d'un délai de trois mois pour prendre position par rapport à la déclaration, c'est-à-dire délimiter le périmètre dans lequel l'évènement se déroule ou imposer à l'organisateur des mesures supplémentaires pour assurer la sécurité des personnes ou des biens. En pratique, les communes travaillent de concert avec la Police Grand-Ducale et le CGDIS pour évaluer les risques de ces événements et déterminer les mesures adéquates pour assurer leur bon déroulement. Il est dès lors fort probable que ces mesures ne lui soient pas connues endéans un délai de huit jours à partir de la réception de la déclaration.

De même, le SYVICOL est d'avis que si un organisateur ne se conforme pas aux mesures additionnelles qui lui seraient imposées pour assurer la sécurité, le bourgmestre doit conserver le droit d'interdire l'évènement prévu. La question mérite également d'être posée par rapport aux articles 71 et 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le SYVICOL est partant d'avis que si un délai devait être prévu à l'article 28-3, celui-ci doit courir par rapport à la date prévue de l'évènement et non par rapport à la réception de la déclaration.

Enfin, le SYVICOL remarque que le nouvel article 28-4, alinéa 2, dispose que les agents doivent porter, pendant la durée de la mission, un uniforme et une carte de légitimation portée de façon visible sur l'uniforme. Cette disposition est plus spécifique que les dispositions générales, notamment l'article 9 de la loi à modifier, lequel prévoit que le personnel doit obligatoirement porter une carte de légitimation et que celle-ci est à exhiber sur demande des agents des forces de l'ordre. Le SYVICOL recommande d'adapter et de préciser l'article 9 dans le sens du nouvel article 28-4.

#### Article 22

L'article en question prévoit l'insertion d'un nouvel alinéa 2 à l'article 30. Celui-ci dispose que toute personne physique ou morale qui prend recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue, sera punie des peines prévues par l'alinéa premier.

Aux yeux du SYVICOL, le libellé « aurait dû savoir » crée une trop grande marge d'interprétation et est dès lors source d'insécurité juridique. En pratique, soit l'entreprise de gardiennage dispose d'une autorisation ministérielle au moment de la conclusion du contrat, soit elle n'en dispose pas. Retenir le contraire reviendrait à imposer à une commune de contrôler, en cours d'exécution du contrat, si l'en-

treprise dispose toujours ou non d'une autorisation. Il faut d'ailleurs noter que l'hypothèse d'un retrait d'une autorisation, par exemple si l'entreprise ne dispose plus du personnel et des moyens techniques suffisants pour exercer les activités (article 5), n'est pas prévue par la loi.

Pour ces raisons, le SYVICOL réclame la reformulation de cette disposition comme suit : «(...) *alors qu'elle savait que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi.*».

Adopté par le comité du SYVICOL, le 18 juillet 2022

8031/02

N° 8031<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

portant modification :

1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et

2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(4.10.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de préciser le cadre légal des activités dans le secteur du gardiennage et de la surveillance régies par la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance (ci-après la « Loi Gardiennage ») ainsi que les missions, les droits et les obligations des agents intervenant dans ce secteur.

**En bref**

- La Chambre de Commerce salue le Projet qui vise à préciser le cadre légal ainsi que les missions et obligations des agents dans le secteur privé de gardiennage et de surveillance.
- La Chambre de Commerce estime aussi que, dans un souci de clarté, il convient d'apporter des précisions à certaines dispositions du Projet.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Ce Projet a pour objet de moderniser la Loi Gardiennage afin de l'adapter à la situation actuelle des activités privées de gardiennage et de surveillance.

A cette fin, le Projet introduit tout d'abord une nouvelle activité de gardiennage et de surveillance, à savoir **la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public**. Ainsi, il sera désormais requis d'obtenir une autorisation ministérielle afin de pouvoir exercer l'activité qui consiste à assurer à titre professionnel la surveillance des personnes et des biens lors d'un événement ouvert au public en veillant au respect des conditions de sécurité fixées par l'organisateur de l'événement et relatives à son bon déroulement, 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 question.

Ensuite, le Projet vise à mieux **délimiter les missions de la sécurité privée par rapport aux missions de la sécurité publique** qui sont réservées à des agents publics, étatiques ou communaux. Pour ce faire, le Projet prévoit notamment que les activités de surveillance de biens mobiliers et immobiliers ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics et ne peuvent pas porter (i) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités de la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public ou (ii) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur surveillance.

Les dispositions du Projet précisent et clarifient **les droits et obligations des agents de gardiennage** par rapport aux personnes qu'ils sont susceptibles de contrôler dans l'exercice de leurs missions de gardiennage et de surveillance. Ainsi, à titre d'exemple, le Projet prévoit les droits et les obligations des agents de gardiennage qui se retrouvent en présence d'une personne ayant commis un crime ou un délit flagrant.

Par ailleurs, le Projet apporte **une réglementation relative à l'usage de chiens de gardiennage**. Lorsqu'une entreprise de gardiennage et de surveillance fera usage de chiens dans le cadre de ses missions, les chiens ainsi que les maîtres-chiens devront avoir participé à des cours de formation. Aussi, les chiens dits « dangereux »<sup>1</sup> ou présentant un danger seront interdits d'usage.

En outre, le Projet introduit **les amendes administratives** d'un montant allant de 500 à 50.000 euros à charge de l'entreprise de gardiennage et de surveillance en cas d'infraction(s) à la Loi Gardiennage et/ou à ses règlements d'exécution.

Finalement, le Projet prévoit une réglementation de **la sous-traitance** en matière de gardiennage et de surveillance ainsi que **les taxes pour le traitement des demandes** introduites pour l'octroi des autorisations, approbations et/ou licences.

Avant d'entrer dans l'examen détaillé de certaines dispositions du Projet, la Chambre de Commerce souhaite émettre deux observations d'ordre général suivantes :

D'une part, la Chambre de Commerce observe que le texte du Projet fait, à plusieurs reprises, référence aux règlements grand-ducaux qui viendront fixer les modalités et les conditions de certaines de ses dispositions, notamment celles liées aux exercices de tirs et aux formations de chiens et de maîtres-chiens.

La Chambre de Commerce regrette que les projets de règlements grand-ducaux susmentionnés n'aient pas été présentés ensemble avec le Projet afin de pouvoir les analyser en même temps.

D'autre part, il convient de noter que l'article 31 de la Loi Gardiennage traitant des dispositions transitoires et abrogatoires n'est pas modifié par le Projet. Cet article prévoit que « *les personnes actuellement autorisées à exercer des activités privées de gardiennage et de surveillance bénéficient d'un délai de six mois à partir de la mise en vigueur de la présente loi pour se conformer aux nouvelles conditions y établies* ».

La Chambre de Commerce estime que le délai de six mois devrait être prolongé afin de permettre aux entreprises de gardiennage et de surveillance concernées de s'adapter aux nouvelles dispositions qui vont, pour certaines, engendrer des coûts de mise en conformité non négligeables.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant l'article 6*

L'article 6 du Projet modifie l'article 7 de la Loi Gardiennage afin d'y inclure un délai de trente jours ouvrables endéans lequel l'entreprise de gardiennage et de surveillance doit communiquer au ministre de la Justice tout changement au sein de son conseil d'administration, de sa direction ou de sa gérance.

Si la Chambre de Commerce salue l'apport de cette précision d'un délai de trente jours (préalablement « *sans retard* »), elle jugerait utile que l'article 6 indique également à partir de quel événement ce délai doit être calculé, par exemple la date de la prise de cette décision de changement par l'organe compétent.

### *Concernant l'article 7*

La Chambre de Commerce observe que l'article 7 du Projet modifie l'article 8 de la Loi Gardiennage afin de limiter les types de contrats de travail (à durée déterminée ou indéterminée) auxquels peuvent avoir recours les entreprises de gardiennage et de surveillance pour engager leurs agents. Ainsi, il est

<sup>1</sup> Les chiens susceptibles d'être considérés comme dangereux figurent sur la liste prévue à l'article 10 point 1) de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens.

clarifié que les contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ainsi que les contrats sous statut d'indépendant sont exclus.

Le commentaire de l'article justifie cette limitation par le fait que certaines entreprises du secteur auraient recours 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. Les entreprises n'ayant pas recours à ce type de contrats se trouvaient alors désavantagées en termes de prix de leurs prestations.

La Chambre de Commerce s'interroge quant aux conséquences que pourrait avoir une telle limitation, qui plus est à certains types de contrats de travail auxquels peuvent avoir recours les entreprises de gardiennage et de surveillance, pour engager leurs agents tant pour lesdites entreprises que pour le marché de travail.

#### *Concernant l'article 12*

L'article 12 du Projet introduit une obligation légale pour les entreprises de gardiennage et de surveillance effectuant l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers d'occuper le central de l'entreprise en permanence par deux agents opérateurs au moins.

En effet, l'activité de gestion de centres d'alarmes requiert que le central de l'entreprise de gardiennage et de surveillance doive être occupé en permanence par deux agents pour traiter les alarmes qui peuvent parvenir au central à tout moment. Or, les dispositions légales relatives à l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers ne prévoient actuellement pas de disposition similaire.

L'article 15 de la Loi Gardiennage prévoit actuellement que :

*« Art. 15. Pour obtenir l'autorisation d'exercer l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, le requérant doit disposer de trois voitures de service au moins et avoir une équipe de quinze agents de surveillance au moins sous contrat. Il doit en outre disposer d'un central équipé d'une chambre forte qui doit être sous surveillance permanente. ».*

Par ailleurs, le commentaire de l'article 15 du projet de loi n°4784 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance devenu la Loi Gardiennage dispose que :

*« Avec un minimum de 15 agents, une société de gardiennage et de surveillance peut donc surveiller 3 objets, si elle place ses gardes sur les lieux à surveiller, **ou** surveiller un grand nombre d'objets par surveillance technique, **si elle place deux gardes dans un central de surveillance et tient un garde prêt à se déplacer sur les lieux d'où provient l'alarme.** ».*

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 et de surveillance est une situation très similaire, voire identique, à celle de la gestion de centres d'alarmes, il ne semble pas en être de même pour la surveillance de biens mobiliers et immobiliers effectuée uniquement par des agents se trouvant physiquement sur place auprès du client.

En effet, même si le commentaire de l'article 12 du Projet prévoit que : *« 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. »*, la Chambre de Commerce se demande si une telle obligation légale est proportionnée dans le cadre d'une activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers lorsque la surveillance est effectuée uniquement par des agents de gardiennage se trouvant physiquement sur place auprès du client, c'est-à-dire dans les locaux à surveiller. Des prestations de services différentes ne doivent en effet pas nécessairement être traitées de manière identique si une différence de traitement peut se justifier objectivement, tous les aspects – dont la sécurité des clients et des agents concernés – étant à prendre en compte à cet égard.

#### *Concernant l'article 14*

L'article 14 du Projet précise qu'une entreprise de gardiennage et de surveillance qui remplit les conditions prévues pour exercer l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers peut, sur simple demande, être autorisée à exercer également l'activité de surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public.



Si la Chambre de Commerce salue cette proposition, elle se demande toutefois s'il ne serait pas préférable d'accorder d'office l'autorisation pour la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public aux entreprises qui disposent de l'autorisation pour l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers.

En effet, une telle autorisation d'office permettrait une simplification administrative accrue et éviterait une démarche supplémentaire pour les entreprises qui remplissent de toute façon les conditions puisqu'elles ont déjà obtenu l'autorisation pour la surveillance de biens mobiliers et immobiliers.

Si la proposition ci-dessus ne devrait pas être retenue, la Chambre de Commerce jugerait toutefois utile que les dispositions de l'article 14 du Projet précisent le contenu de la demande y prévue, les pièces à joindre ainsi que l'autorité à laquelle cette demande doit être adressée.

#### *Concernant l'article 19*

L'article 19 du Projet introduit à la Loi Gardiennage les nouveaux articles 28-1 à 28-4 régissant la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public.

Le nouvel article 28-2 alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que les agents vérifient l'âge et l'identité de la personne sur base d'une pièce d'identité sans pour autant pouvoir copier, retenir ou conserver ladite pièce d'identité, même temporairement. Toutefois, « *lorsque la présence de la personne concernée à l'événement, 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 la fin de l'événement.* ».

La Chambre de Commerce s'interroge quant au traitement de données à caractère personnel visé par cette disposition étant donné que les agents ont interdiction de copier, retenir ou conserver la pièce d'identité, même temporairement. Il serait utile d'apporter des précisions quant au traitement de données à caractère personnel visé tout au moins dans le commentaire de l'article.

Le nouvel article 28-3 introduit par le Projet prévoit que tout événement occasionnel accueillant du public doit être déclaré au bourgmestre de la commune concernée au moins trois mois avant la date prévue de l'évènement.

Si la Chambre de Commerce comprend que ce délai peut s'avérer nécessaire pour organiser un événement de grande envergure, elle estime toutefois qu'il peut être considéré comme important pour un événement plus restreint. Elle propose dès lors que le Projet distingue les différents délais de déclaration en fonction de la taille de l'évènement.

Dans le même ordre d'idées, le délai de huit jours à partir de la réception de la déclaration pour interdire un événement semble assez court. Il serait également utile de prévoir les différents délais à déterminer en fonction de la taille de l'évènement.

La Chambre de Commerce observe aussi que le nouvel article 28-4 alinéa 2 dispose que les agents doivent porter, pendant la durée de la mission, un uniforme et une carte de légitimation portée de façon visible sur l'uniforme. Cette disposition est plus spécifique que les dispositions générales prévues à l'article 9 de la Loi Gardiennage, lequel prévoit que le personnel doit obligatoirement porter une carte de légitimation et que celle-ci est à exhiber sur demande des agents des forces de l'ordre. La Chambre de Commerce recommande d'adapter et de préciser l'article 9 précité dans le sens du nouvel article 28-4.

#### *Concernant l'article 22*

L'article 22 du Projet prévoit l'insertion d'un nouvel alinéa 2 à l'article 30 de la Loi Gardiennage. Ce dernier dispose que 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 Loi Gardiennage, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue, sera punie des peines prévues par l'alinéa 1<sup>er</sup> dudit article (à savoir, 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).

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce estime que les termes « *aurait dû savoir* » ne devraient pas figurer dans le texte de l'article 22 du Projet. En effet, cette obligation pourrait aussi imposer à la personne ayant recours à une entreprise de gardiennage et de surveillance de contrôler, en cours d'exécution du contrat, si l'entreprise dispose toujours ou non d'une autorisation. Il faut d'ailleurs noter que l'hypothèse d'un retrait d'une autorisation, par exemple, si l'entreprise ne dispose

plus du personnel ou des moyens techniques suffisants pour exercer les activités, n'est pas prévue par l'article sous avis.

Au vu de ce qui précède la Chambre de Commerce recommande de supprimer les termes « *aurait dû savoir* » du texte de l'article 22 du Projet.

Par ailleurs, les termes « (...) *prend recours à une autre personne* (...) » sont à remplacer par les termes « (...) *avoir recours à une autre personne* (...) ».

#### *Concernant l'article 23*

L'article 23 du Projet introduit à la Loi Gardiennage un nouvel article 30-2 relatif aux amendes administratives.

En effet, la seule amende administrative qui figure actuellement dans la Loi Gardiennage est celle visée à l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011<sup>2</sup> relative à non-respect des conditions d'octroi de la licence de transport de fonds transfrontalier. L'amende précitée s'élève à un montant pouvant aller de 250 à 25.000 euros.

Les dispositions de l'article 23 du Projet précisent que les infractions à la Loi Gardiennage et à ses règlements d'exécution ainsi que l'amende visée à l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 précité sont punies d'une amende administrative d'un montant de 500 à 50.000 euros à charge de l'entreprise de gardiennage et de surveillance.

La Chambre de Commerce observe à cet égard que le montant des amendes administratives introduites par le Projet a doublé par rapport à l'amende actuellement en vigueur en lien avec l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 précité.

La Chambre de Commerce réitère son appel, devenu malheureusement régulier, à une meilleure justification de la proportionnalité, de l'efficacité et du caractère dissuasif des sanctions qui amènerait bien souvent à réduire leur sévérité. Si la Chambre de Commerce ne s'oppose nullement à l'introduction des amendes administratives par le Projet, elle demande néanmoins que le montant de ces amendes reste celui figurant dans la loi actuellement en vigueur, à savoir un montant allant de 250 à 25.000 euros, et ce d'autant plus qu'en cas d'une nouvelle infraction endéans un an le montant maximum peut être porté au double.

#### *Concernant l'article 24*

L'article 24 du Projet propose d'introduire des taxes administratives en matière de gardiennage et de surveillance qui en est dépourvue actuellement.

En vertu de l'article 8 de la Loi Gardiennage, l'engagement du personnel chargé des missions de gardiennage et de surveillance doit être approuvé par le ministre de la Justice. La demande d'une telle approbation est soumise à une taxe administrative dont le montant ne peut être inférieur à 25 euros ni être supérieur à 150 euros.

La Chambre de Commerce observe que dans le cadre d'une reprise de personnel en cas de perte de marché prévue par l'article 36-10 de la Convention collective de travail applicable aux salariés des sociétés de services de sécurité et de gardiennage le montant de la taxe administrative susmentionnée peut s'avérer très élevé.

En effet, en matière de transfert du contrat de gardiennage et de surveillance, suite à une adjudication ou à la décision du client, l'obligation de reprise des contrats de travail est applicable.

Etant donné que les approbations ministérielles du personnel chargé des missions de gardiennage et de surveillance sont délivrées à l'entreprise et non pas aux agents-mêmes, en cas de transfert du contrat de gardiennage et de surveillance, il y a lieu de demander une nouvelle approbation ministérielle pour chaque agent qui en dispose encore mais au nom de son ancien employeur.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il serait judicieux de prévoir une exemption au paiement de la taxe administrative liée à l'approbation du personnel dans le cadre de transfert du contrat de gardiennage et de surveillance. Ainsi, l'entreprise de gardiennage et de surveillance reprenant le marché pourrait bénéficier de la validité de l'approbation de son prédécesseur.

\*

<sup>2</sup> Règlement (UE) 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8031/03



**N° 8031<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

portant modification :

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(20.10.2022)

Par lettre du 14 juin 2022, Madame Sam Tanson, ministre de la Justice, a soumis le projet de loi modifiant la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance à l'avis de la Chambre des salariés.

Le présent projet de loi a comme objet d'ajouter à la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, ci-après « la loi du 12 novembre 2002 », un certain nombre de dispositions.

1. Suite aux diverses discussions sur la place publique concernant la mise en œuvre des activités privées de gardiennage et de surveillance, est introduite dans le champ d'application matériel de la loi l'activité dite de « l'événementiel » de sorte que l'exercice de cette activité requerra dorénavant également l'octroi d'une autorisation sur base de cette loi.

Sont également prévues des dispositions visant à mieux délimiter les missions de la sécurité privée, donc les activités de gardiennage, par rapport aux missions de la sécurité publique, dont la protection ne saurait relever des missions d'agents privés de gardiennage mais doit être réservée à des agents publics, étatiques ou communaux.

Ensuite certaines dispositions précisent et clarifient les droits et obligations des agents de gardiennage par rapport aux personnes qu'ils sont susceptibles de contrôler dans l'exercice de leurs missions.

Le projet prévoit encore une réglementation relative à l'usage de chiens de gardiennage.

En outre, des amendes administratives sont introduites à charge des entreprises de gardiennage.

Le projet réglemente en outre la sous-traitance en matière de gardiennage.

Sont encore insérées des dispositions détaillées relatives au contrôle dit « de l'honorabilité » des entreprises de gardiennage, de leurs dirigeants et des agents de gardiennage travaillant pour ces entreprises.

Finalement, le texte introduit des taxes pour le traitement des demandes introduites pour l'octroi des autorisations, approbations et licences prévues par la loi du 12 novembre 2002.

Ces mesures garantissent l'intervention d'entités averties et qualifiées dans un domaine sensible.

**2. La Chambre des salariés accueille favorablement l'élaboration d'un commun effort entre tous les acteurs concernés de l'ensemble de ces précisions, qui dans un souci de prévisibilité de la loi permettent une meilleure mise en œuvre des activités de garde et de surveillance. Il s'agit en effet de déterminer la nature exacte de certains services prestés par des entreprises de gardiennage et de tracer les limites entre la sécurité privée et la sécurité publique.**

3. Notre Chambre professionnelle se réjouit surtout de l'approche retenue par les auteurs du présent projet de loi relative au statut du personnel employé par les sociétés de gardiennage. En effet, en vertu du texte retenu, les agents ne sont considérés comme étant à la disposition de l'entreprise que lorsqu'ils sont engagés par un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée conclu directement entre l'agent et l'entreprise. Les contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ainsi que les contrats sous le statut d'indépendant sont exclus.

Dans le commentaire des articles sont explicitées les raisons de ce choix, très approuvées par la CSL : Le recours à des formes de contrats précaires, provisoires et inadaptées ne se prête pas 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. Ce genre de contrats sont par ailleurs susceptibles d'engendrer une inégalité entre les entreprises de gardiennage dans le cadre de marchés publics sur base d'avantages concernant le coût salarial.

4. Concernant le volet de la formation des agents de gardiennage et de surveillance, le présent projet de loi précise dans son exposé des motifs que les travaux relatifs à l'élaboration d'un programme de formation professionnelle des agents de gardiennage sont toujours en cours, de sorte que cet aspect ne fait pas l'objet du présent projet de loi.

A cet égard, la Chambre des salariés reste dans l'expectative d'une collaboration constructive et fructueuse entre tous les acteurs concernés en vue de la détermination concrète des modalités et contenus relatifs à la formation et carrière des personnes concernées. Notre chambre professionnelle souligne l'importance d'une telle formation, qui doit être de qualité pour mener à un diplôme approprié.

\*

La Chambre des salariés approuve le présent projet de loi.

Luxembourg, le 20 octobre 2022

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

8031/05

**N° 8031<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

(27.10.2022)

Par un transmis du 16 juin 2022, Madame le Procureur général d'Etat a saisi la Cour supérieure de justice d'un avis sur le projet de loi sous rubrique, élaboré par la Ministre de la Justice Sam TANSON et déposé à la Chambre des Députés le 20 juin 2022.

Le projet de loi est accompagné d'un exposé de motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'impact et d'un texte coordonné des dispositions que le texte sous avis entend modifier.

\*

**OBSERVATIONS GENERALES**

La Cour note que le projet sous avis a pour objectif de compléter la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance (ci après Loi Gardiennage) par un certain nombre de dispositions visant à mieux encadrer la profession et à redéfinir ses missions.

Le Gouvernement entend notamment, en modernisant la Loi Gardiennage, réagir aux polémiques surgies suite à des incidents en lien avec des entreprises de gardiennage et de sécurité privées auxquelles les communes ont, de manière croissante et face au manque d'effectifs dans la police, fait appel ces dernières années pour exercer une mission temporaire de surveillance sur une partie délimitée de leur territoire.

Le texte adapte en conséquence le cadre légal de ces activités de gardiennage et de surveillance, ainsi que les compétences des agents intervenant dans ce domaine afin de limiter leur champ d'action au strict minimum.

Cette adaptation est nécessaire pour éliminer certains problèmes que pose la législation existante, mais aussi pour mieux aligner la loi luxembourgeoise à la situation actuelle des activités privées de gardiennage et de surveillance.

En vue d'atteindre cet objectif, le projet prévoit une série de mesures visant :

- à délimiter les missions de sécurité privée des missions de sécurité publique, réservées exclusivement à la police ;
- à délimiter les compétences des agents de gardiennage en ce qui concerne la surveillance de biens mobiliers et immobiliers ;
- à réglementer l'usage de chiens de gardiennage ;
- à réglementer la sous-traitance en matière de gardiennage.

Le projet vise encore à créer un cadre précis pour l'événementiel, activité non encore soumise à la Loi Gardiennage. L'exercice de cette activité nouvelle requerra dorénavant l'octroi d'une autorisation

et l'organisateur de l'événement devra obligatoirement effectuer une déclaration auprès de la commune concernée avec indication des informations de l'événement et des mesures de sécurité envisagées. Par ailleurs, le périmètre d'intervention sera délimité. Les agents de sécurité mobilisés devront obligatoirement porter un uniforme et être munis d'une carte de légitimation. Ils pourront lors d'événements festifs, culturels ou sportifs de grande ampleur contrôler : l'âge, le ticket d'entrée, la correspondance de l'identité de la personne et du nom figurant sur le ticket, le port d'objets non admis, ou encore le comportement. A noter qu'ils ne pourront pas imposer un contrôle d'identité, ni utiliser une arme ou faire usage de la force pour éloigner d'éventuels contrevenants. L'accès à la manifestation pourra toutefois, le cas échéant, être refusé et la palpation rapide des vêtements et sacs reste permise.

Le projet de loi tend enfin à introduire des amendes administratives pour les cas où les règles ne seraient pas respectées, ainsi que des taxes pour le traitement des demandes introduites pour l'octroi des autorisations, approbations et licences prévues par la Loi Gardiennage.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

Après ces quelques remarques préliminaires, il y a lieu de passer en revue les différentes dispositions figurant au projet de loi.

Le texte proposé comporte 27 articles au total.

Les articles 1 à 9 tendant à modifier les dispositions générales s'appliquant à toutes les entreprises de gardiennage.

L'article 1, 1<sup>o</sup> prévoit l'interdiction pour les personnes privées ou morales d'engager une entreprise qui n'est pas titulaire d'une autorisation au sens de la Loi Gardiennage. Le texte introduit également en son article 22 une sanction pénale pour les contrevenants. La Cour approuve ce choix qui vise à enrayer le recours à des entreprises non habilitées et à responsabiliser les personnes faisant appel à une entreprise de gardiennage.

L'article 2 traite de l'ajout des activités dites de « événementiel » à la Loi Gardiennage qui ne prévoyaient initialement que quatre activités : la surveillance de biens mobiliers et immobiliers, la gestion de centres d'alarme, le transport de fonds ou de valeurs et la protection de personnes. Dorénavant les activités visées par la Loi Gardiennage comprendront également la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public. L'on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence d'ajouter le terme « occasionnels ».

L'article 3 encadre la sous-traitance en matière de gardiennage et vient ainsi suppléer une lacune de la loi Gardiennage. Le texte prévoit une triple condition : nécessité d'une autorisation tant pour l'entrepreneur principal que pour le sous-traitant, signature d'une convention entre les deux pour la mission concernée et signature d'une seconde convention entre l'entrepreneur principal et le bénéficiaire de la prestation en cause. Ces exigences ont le mérite de rendre la matière plus transparente et de remédier à des situations illicites s'étant présentées dans le passé.

L'article 4 précise le comportement à adopter par les agents de surveillance en cas de flagrant délit d'infraction punie par une peine d'emprisonnement. Dans un tel cas, ils sont autorisés à retenir l'auteur sur place jusqu'à l'arrivée de la police. Le texte ne précise toutefois pas de quelle façon la personne peut être retenue. Dans tous les cas une formation professionnelle approfondie des agents s'impose.

Les articles 5 et 6 n'appellent pas de commentaires particuliers.

L'article 7 délimite les types de contrats de travail auxquels peuvent avoir recours les entreprises de gardiennage et de surveillance pour engager leurs agents. Seuls sont dorénavant reconnus les contrats à durée déterminée ou indéterminée à l'exclusion des contrats d'intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi et des contrats sous statut d'indépendant. La Cour n'entend pas commenter ce choix des auteurs du projet.

L'article 8 §2 précise que les agents de gardiennage ne peuvent être armés lors de la surveillance d'activités dites de « événementiel ». La Cour approuve ce choix qui vise à minimiser les risques d'incidents pouvant survenir lors de phénomènes de foule.

Le §3 entend renforcer les obligations des titulaires d'un port d'armes pendant la formation de base et la formation continue, ce dont la Cour se félicite.

L'article 9 régleme l'usage des chiens en matière de gardiennage. Le recours aux chiens considérés comme «dangereux» ou présentant un danger est dorénavant proscrit et une formation diplômante est obligatoire aussi bien pour le chien que pour son maître. Le texte permet de cette façon de combler un vide législatif en la matière.

Les articles 10 à 14 tendant à modifier les dispositions s'appliquant à la surveillance de biens mobiliers et immobiliers. Ces articles visent à préciser les moyens de surveillance, les missions de surveillance, ainsi que les tâches des agents de gardiennage. Ils n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de la Cour. Il est renvoyé sur ce point aux observations générales.

Les articles 15, 16, 17 et 18 n'appellent pas de commentaires particuliers.

L'article 19 introduit à la Loi Gardiennage les nouvelles dispositions régissant la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public et largement inspirées de la législation belge réglementant la sécurité privée et particulière. A noter toutefois que ces dispositions ne s'appliquent que pour autant que l'organisateur privé de l'évènement fait appel à une société de gardiennage et que l'évènement se déroule dans un lieu librement accessible au public. Cet article n'appelle pas de commentaires spécifiques de la part de la Cour autre que ceux figurant déjà aux observations générales. Elle donne toutefois à considérer qu'elle loue de manière expresse l'initiative législative qui a pour finalité de réglementer de façon claire et précise une activité qui s'est largement répandue au cours des dernières années.

Les articles 20 et 21 n'appellent pas de commentaires particuliers.

L'article 22,2° introduit la nouvelle sanction pénale dont question à l'article 1,1°. Jusqu'à maintenant, seul le retrait de l'agrément était possible, ce qui ne laissait pas d'option entre ne rien faire et recourir à la sanction ultime.

L'article 23 introduit à la Loi Gardiennage des sanctions administratives qui seront du ressort des juridictions administratives. Le texte ne suscite pas d'observations particulières de la part de la Cour qui n'est concernée directement par aucune des dispositions y contenues.

L'article 24 introduit à la Loi Gardiennage de nouvelles dispositions régissant les taxes pour l'obtention d'autorisations, approbations et licences. Les dispositions reprises audit article n'appellent pas d'observations

L'article 25 apporte des modifications à la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement. Il y aurait lieu de modifier également à l'alinéa 3 de l'article 64 les termes « *tribunal du département* » par les termes « *tribunal d'arrondissement* ».

Les articles 26 et 27 n'appellent pas de commentaires particuliers.

Luxembourg, le 27 octobre 2022

Carole KERSCHEN  
*Président de la IX chambre à  
la Cour d'appel de et à Luxembourg*



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8031/06

**N° 8031<sup>6</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

### **AVIS DU PARQUET GENERAL**

(28.10.2022)

De manière générale, le Parquet général approuve le projet de loi en ce qu'il a pour objet de compléter la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance notamment en se proposant de soumettre l'activité dite de « l'événementiel » au champ d'application de la loi, en rajoutant une réglementation relative à l'usage de chiens de gardiennage, une réglementation de la sous-traitance en matière de gardiennage, et en se proposant de délimiter les missions de sécurité privée par rapport à la sécurité publique et de préciser dans cet esprit les droits et obligations des agents de sécurité privée.

Le Parquet général entend limiter ses observations aux dispositions qui intéressent plus particulièrement les autorités judiciaires. Ces observations sont les suivantes :

1) L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi se propose de rajouter à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 12 novembre 2002 un deuxième alinéa qui porte interdiction d'avoir recours à une entreprise non autorisée pour les activités de gardiennage et l'article 22 du projet de loi prévoit de sanctionner pénalement cette interdiction en les termes suivants : « *est punie des peines (...) toute personne physique ou morale qui prend recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi.* ».

Le Parquet général considère qu'il y a lieu de supprimer les termes exigeant que l'auteur « *savait ou aurait dû savoir* » que la personne engagée ne disposait pas de l'autorisation légale, dans la mesure où il appartient à celui qui se propose d'engager une personne pour l'exercice d'une activité de gardiennage de s'assurer au préalable que cette dernière dispose des autorisations requises. De plus, les termes utilisés ne caractérisent pas un dol spécial, telle une intention frauduleuse, une intention de nuire, de s'enrichir ou une intention méchante. L'élément moral de l'infraction reste le dol général qui consiste en la transgression matérielle de la disposition légale, commise librement et consciemment. L'auteur peut renverser cette présomption en faisant valoir qu'il n'a pas agi librement et consciemment, c'est-à-dire en rendant crédible une cause de justification, telle une erreur invincible. A titre de comparaison, en rapport avec l'interdiction du travail clandestin, l'article L. 571-2 Code du travail prévoit qu'il « *est également défendu : 1) d'avoir recours aux services d'une personne ou d'un groupe de personnes pour l'exécution d'un travail clandestin au sens de l'article L. 571-1 paragraphe (2) point 1* [c'est-à-dire l'exercice à titre indépendant de l'une des activités professionnelles énumérées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, sans être en possession de l'autorisation y prévue], *compte tenu des exceptions formulées à l'article L.571-3 (...)* », sans que l'élément moral ne soit autrement qualifié.

2) L'article 4 du projet de loi prévoit l'introduction d'un nouvel article 3-1 à la loi du 12 novembre 2002 qui régleme les conditions dans lesquelles les agents de gardiennage peuvent retenir, dans l'exercice de leurs missions, une personne ayant commis un crime ou un délit flagrant.

Dans la mesure où cette réglementation, inspirée de la loi belge<sup>1</sup>, ne dépasse pas le droit de tout citoyen d'appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrants tel que consacré à l'article 43 du Code de procédure pénale<sup>2</sup>, le Parquet général peut s'accommoder de ces dispositions.

Il en est de même des autres dispositions (nouveaux articles 14-1 et 28-1 et suivants) qui fixent les droits et obligations des agents de sécurité privée lors de l'exercice de leurs missions, les pouvoirs conférés aux agents semblant appropriés, non excessifs et ne pouvant être exécutés qu'avec le consentement de la personne contrôlée. Toutefois, le soussigné s'interroge sur le droit prévu pour les agents de sécurité privée de prendre « inspection visuelle » des véhicules. Si un tel droit peut se comprendre en rapport avec l'accès à des immeubles visés par la surveillance (nouvel article 14-1), il est moins sûr qu'il soit justifié pour la surveillance d'événements occasionnels accueillant du public (nouvel article 28-1) et le Parquet général émet des réserves à cet égard. Ainsi, la loi belge précitée du 2 octobre 2017 n'autorise de manière générale l'inspection des véhicules par les agents de sécurité privée que dans la mesure où le lieu surveillé n'est pas accessible au public<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'inspection visuelle d'un véhicule comporte-t-elle le droit pour l'agent de sécurité de se faire ouvrir le coffre du véhicule, ainsi que les bagages se trouvant à l'intérieur du véhicule pour en inspecter le contenu ? Ne faudrait-il pas préciser ce que comporte ce droit d'inspection visuelle ? De plus, est-il nécessaire de prendre inspection des véhicules qui se garent à l'intérieur d'un site surveillé où se déroule l'événement si un nouveau contrôle est effectué ultérieurement à l'égard des personnes au moment de l'accès à l'événement proprement dit ?

3) En ce qui concerne les procédures de contrôle d'honorabilité, les auteurs du projet de loi renvoient au projet de loi séparé n° 7691 qui comporterait des dispositions détaillées relatives au contrôle de l'honorabilité des entreprises de gardiennage, de leurs dirigeants et agents.

Comme déjà indiqué dans son avis du 14 octobre 2022 rendu au sujet du projet de loi n° 7691, le Parquet général considère qu'il est indiqué d'insérer l'ensemble des dispositions modificatives de la loi modifiée du 12 novembre 2002 dans un projet de loi unique et partant de rajouter les dispositions relatives au contrôle d'honorabilité au présent projet de loi.

Ensuite, le texte en question, à savoir l'article 8bis dans son libellé tel qu'il résulte des amendements adoptés par la Commission de justice lors de sa réunion du 20 juillet 2022 au sujet du projet de loi n° 7691, mérite d'être remanié et ceci pour plusieurs raisons.

Le texte de l'article 8bis ne tient pas compte de l'article 4 actuel de la loi qui prévoit que pour chaque membre du personnel engagé, un « *extrait récent du casier judiciaire* » est à fournir, et que « *la production de ces documents est (...) également requise pour les directeurs, gérants et administrateurs (...)* ». Ne faudrait-il pas fixer l'ensemble des règles relatives à l'honorabilité dans un article unique ?

Il est rappelé que pour les demandes en matière du gardiennage, le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 prévoit d'ores et déjà que le ministre de la Justice peut se voir délivrer par le service du casier judiciaire le bulletin n° 2 du casier judiciaire à condition que le ministre dispose de l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée, de sorte que les dispositions de l'article 8bis relatives à la délivrance par le procureur général d'Etat au ministre du bulletin n° 2 sont à supprimer.

Ensuite, il est important de noter qu'une partie importante, voire majoritaire, du personnel des entreprises de gardiennage est susceptible d'avoir la nationalité étrangère, voire même de résider à l'étranger (frontaliers), de sorte qu'il est important de disposer d'un extrait du casier judiciaire délivré par l'Etat de la nationalité du membre du personnel en cause. En effet, pour un ressortissant étranger, le casier judiciaire luxembourgeois ne comprend que les éventuelles condamnations prononcées par des juridictions luxembourgeoises, alors qu'en vertu de l'obligation de notification des condamnations par l'Etat membre de condamnation à l'Etat membre de la nationalité du condamné telle que prévue par le système européen ECRIS<sup>4</sup>, le casier judiciaire de l'Etat membre de la nationalité de la personne

1 Articles 110 et 111 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

2 En Belgique, la disposition équivalente est l'article 1<sup>er</sup> 3° de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

3 Article 103.

4 „European Criminal Records Information System“ institué par les décisions-cadre 2009/315/JAI et 2009/316/JAI, transposées en droit national aux articles 11 et suivants de la loi sur le casier judiciaire.

concernée comprend l'intégralité des condamnations prononcées contre cette personne dans l'Union européenne. Ainsi, afin d'avoir une connaissance complète des antécédents judiciaires d'une personne ayant la nationalité d'une autre Etat membre, il est indiqué de prévoir que dans ce cas, le ministre peut demander à la personne intéressée la remise d'un extrait du casier judiciaire délivré par l'autorité compétente de l'Etat dont il a la nationalité et que sous réserve de disposer de l'accord écrit ou électronique de la personne concernée, il peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont l'intéressé a la nationalité<sup>5</sup>. Une telle réglementation est d'ailleurs prévue dans le projet de loi n° 7691 en rapport avec le contrôle de l'honorabilité des facilitateurs en justice restaurative, médiateurs agréés en matière civile et commerciale, médiateurs en matière pénale, ainsi que des experts, traducteurs et interprètes assermentés.

Pour les mêmes raisons qu'exposées ci-dessus, les dispositions du nouvel article 8bis en rapport avec les renseignements à fournir au ministre au sujet d'une procédure pénale en cours au Luxembourg concernant des personnes de nationalité étrangère, résidant à l'étranger, sont d'une utilité réduite.

Le Parquet général critique encore la disposition de l'article 8bis qui prévoit que la communication des procès-verbaux et rapports de police au ministre de la Justice peut se faire non seulement par le procureur d'Etat, mais encore par la police grand-ducale. Au vu du secret de l'enquête préliminaire et de l'instruction préparatoire, il appartient au seul procureur d'Etat d'autoriser toute transmission de procès-verbaux ou d'éléments d'une procédure pénale en cours. Le Parquet général renvoie encore à ses avis formulés au sujet du projet de loi n° 7691 quant au caractère trop restrictif des termes utilisés de « procès-verbaux et rapports de police ».

Il est relevé ensuite que l'article 8bis du projet de loi n° 7691 prévoit un contrôle d'honorabilité en rapport avec les « autorisations prévues par les articles 5 et 8 » de la loi du 12 novembre 2002. Les dispositions de l'article 5 concernent les « requérants », c'est-à-dire les personnes physiques ou morales qui ont fait une demande pour une autorisation écrite du ministre pour l'exercice d'une activité de gardiennage et de surveillance, alors que celles de l'article 8 concernent le personnel chargé des missions de gardiennage et de surveillance. Or, le texte de l'article 8bis proposé fait état par la suite uniquement du « requérant » et non plus du personnel. De plus, en rapport avec le personnel, le projet de loi n° 8031 a remplacé le terme d'« autorisation » par celui d'« approbation ». Le texte de l'article 8bis est partant à revoir sur ces points.

Finalement, contrairement à l'article 4 qui exige un extrait récent du casier judiciaire également dans le chef des directeurs, gérants et administrateurs, à l'article 8bis il n'est question que du contrôle d'honorabilité en rapport avec le « requérant », donc de la personne physique ou morale qui a présenté la demande pour l'autorisation. *Strictu sensu*, si l'entreprise de gardiennage est exploitée sous la forme d'une personne morale, les procédures de contrôle d'honorabilité l'article 8bis ne s'appliquent que dans le chef de la personne morale elle-même et non pas dans le chef de ses dirigeants personnes physiques, voire du détenteur de la majorité des parts sociales ou des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise, ainsi que cela est prévu en matière de droit d'établissement par la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales<sup>6</sup>. Ceci fait d'autant moins de sens que l'article 7 du projet de loi impose, sous peine de sanctions pénales, de communiquer au ministre tout changement au sein du conseil d'administration, de la direction et de la gérance. Dans la mesure où l'entreprise de gardiennage doit être titulaire tant d'une autorisation à délivrer par le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions que d'une autorisation du ministre de la Justice et que le projet de loi sous revue prévoit un échange d'informations entre les deux ministres, l'on pourrait songer, aussi dans un souci de simplification administrative, à soumettre les entreprises de gardiennage et leurs dirigeants à un contrôle unique en matière d'honorabilité, l'honorabilité du personnel étant quant à lui apprécié uniquement sur base de la loi du 12 novembre 2002.

**4)** Le texte du projet de loi prévoit de rajouter à la liste des dispositions sanctionnées pénalement un certain nombre d'articles nouveaux qu'il insère dans la loi, et en retire un certain nombre qui ne sont plus sanctionnés pénalement. La peine prévue reste inchangée, à savoir une peine d'emprisonne-

5 L'intérêt de passer par l'intermédiaire du procureur général d'Etat, en sa qualité d'autorité centrale ECRIS, est que dans ce cas, le bulletin délivré par l'autorité étrangère peut comporter plus d'inscriptions que le bulletin que se procure la personne intéressée directement auprès de l'autorité compétente de l'Etat de sa nationalité.

6 Article 6 de cette loi.

ment de huit jours à un an et une amende de 251 à 250.000 euros. D'autre part, alors que dans la loi actuelle, seule une infraction, à savoir celle à l'article 22 du règlement (UE) 1214/2011 relative aux conditions d'octroi de la licence de transport de fonds transfrontalier, est punie d'une amende administrative, le projet de loi prévoit de sanctionner désormais d'une amende administrative de 500 à 50.000 euros l'ensemble des infractions à la loi et à ses règlements d'exécution, y compris celles qui font déjà l'objet de sanctions pénales. La volonté affichée par les auteurs du projet de loi étant de ménager à l'administration le droit de punir de sanctions administratives des infractions pour lesquelles les autorités judiciaires ont décidé d'un classement sans suite.

Le projet de loi se propose ainsi de punir un certain nombre de faits cumulativement de sanctions pénales et de sanctions administratives. Le Parquet général ne peut qu'émettre de vives réserves à cet égard.

D'une part, se pose une question de prévisibilité de la loi, en ce sens que le contrevenant peut relever alternativement, pour un même fait répréhensible, au gré de ce que décident les autorités de sanction entre elles (voire en fonction de l'autorité de sanction qui agit le plus rapidement), soit de la procédure administrative, auquel cas il risque une amende administrative (donc sans inscription sur le casier judiciaire) jusqu'à 50.000 euros, soit de la procédure pénale auquel cas il encourt une peine d'emprisonnement et une amende pouvant aller au quintuple du quantum de l'amende administrative (avec inscription sur le casier judiciaire). Avec un tel système, la prévisibilité de la loi, voire même l'égalité devant la loi, ne sont pas assurées pour un même comportement infractionnel donné.

D'autre part, l'exercice cumulatif de poursuites tant par les autorités administratives que par les autorités judiciaires heurtera sans nul doute le principe *non bis in idem*, consacré à l'article 4 du protocole n°7 à la Convention européenne des droits de l'homme. Si le même comportement est sanctionné tant administrativement que pénalement par des amendes, l'autorité qui agit en second lieu se verra opposer par le contrevenant qu'il ne saurait être sanctionné deux fois à raison des mêmes faits. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle prohibe le cumul de sanctions pénales et administratives lorsque ces dernières revêtent une nature pénale, que l'on se trouve confronté à une même d'infraction et qu'il y a répétition de la même procédure<sup>7</sup>. Dans la mesure où les mêmes faits sont sanctionnés de peines tant pénales qu'administratives, que l'amende administrative présente une nature punitive – et donc, suivant l'interprétation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme, une nature pénale – et qu'elle ne saurait être analysée comme un complément à la sanction pénale (tel un retrait administratif du permis de conduire en raison d'une condamnation pénale pour infraction à la législation routière), il ne semble pas faire de doute qu'en l'espèce la Cour européenne des droits de l'homme prohiberait les doubles poursuites.

Enfin, se posent encore des difficultés d'ordre technique, la police appelée à constater les infractions devra établir à la fois, d'une part, un procès-verbal à l'attention du procureur d'Etat, et d'autre part, le rapport dont il est question à l'article 30-2, alinéa 2 du projet de loi à l'attention du ministre de la Justice. Dans la mesure où deux autorités sont compétentes et compte tenu du *non bis in idem*, les autorités administrative et judiciaire devront se concerter pour décider qui exercera les poursuites.

Le soussigné considère qu'au lieu de sanctionner un certain nombre d'infractions à la loi tant de sanctions pénales que de sanctions administratives, il y a plutôt lieu de faire un tri entre les infractions à sanctionner pénalement (les plus graves) et celles sanctionnées par des amendes administratives. Ainsi, la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, dans sa version antérieure à celle entrée en vigueur le 11 mars 2022, citée par les auteurs du projet de loi comme source d'inspiration pour les dispositions du projet de loi relatives aux sanctions administratives, ne cumulait pas les sanctions pénales et administratives pour un même comportement répréhensible, mais prévoyait des amendes pénales à l'encontre des personnes physiques pour un certain nombre d'infractions et des amendes administratives, plus élevées, à l'encontre des commerçants gérants et responsables d'établissements pour d'autres infractions.

Luxembourg, le 28 octobre 2022

*Pour le procureur général d'Etat,  
le premier avocat général,  
Marc HARPES*

<sup>7</sup> Guide sur l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour 31 août 2022 [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_4\\_Protocol\\_7\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_7_FRA.pdf)

8031/04

**N° 8031<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

### **AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

(4.10.2022)

Par transmis du 16 juin 2022, Madame le Procureur général d'Etat a demandé l'avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg quant au projet de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et

2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous examen a pour objet surtout, d'ajouter à la loi modifiée du 12 novembre 2002 sur le gardiennage des dispositions spécifiques sur l'activité dite de « l'événementiel », de mieux délimiter les missions de la sécurité privée de celles de la sécurité publique et de clarifier les droits et obligations des agents de gardiennage, de même que de réglementer l'usage de chiens de gardiennage, ainsi que plusieurs autres adaptations mineures qui n'appelleront pas d'observations. Le projet de loi est à considérer comme réponse politique à certaines polémiques apparues au courant des dix dernières années et précise d'ailleurs dans l'exposé des motifs qu'il fait suite à certains faits divers ayant défrayé la chronique au cours de l'année passée concernant l'usage d'entreprises de gardiennage dans l'espace public, y compris de chiens de gardiennage, ayant soulevé des discussions par rapport à la nature exacte des services prestés et des limites à tracer entre le privé et le public.

Le Tribunal avait également relevé dans son jugement n°591/2022 (XVI) du 24 février 2022 d'importantes divergences d'interprétation de la loi modifiée de 2002 au sujet des activités événementielles entre certains agents ministériels et enquêteurs spécialisés en la matière, d'un côté, et les responsables de certaines communes, les directions régionales de la Police et le ministre de la Justice lui-même, d'un autre côté. En l'absence de dispositions légales spécifiques en cette matière de l'événementiel, le Tribunal avait été obligé d'apprécier au cas par cas si telle ou telle activité rentrait dans le champ d'application de la loi sur le gardiennage ou non, avec tous les aléas qui s'attachaient à ces appréciations *in concreto*, notamment en matière de preuve.

Par ailleurs, le législateur de 2002, au moment de voter le texte de loi du 12 novembre 2002 précité, avait déjà relevé la nécessité de réglementer aussi cette cinquième activité de l'événementiel et avait demandé au ministre de la Justice de préparer un projet de loi spécifique au sujet de l'activité événementielle, projet de loi qui n'a cependant jamais vu le jour jusqu'à maintenant.



Le Tribunal ne peut dès lors qu'approuver cette initiative de rajouter l'activité dite de l'événementiel aux activités réglementées du gardiennage afin de mettre fin aux interprétations divergentes des dernières années.

Dans la mesure où certaines communes ont eu recours les dernières années à des sociétés de gardiennage privées afin de patrouiller sur la voie publique et que les interventions de ces patrouilles ont à plusieurs reprises prêté à discussion en raison de l'absence d'une délimitation précise entre la sécurité privée et la sécurité publique, le Tribunal estime qu'il est également devenu nécessaire de mieux délimiter les missions de la sécurité privée des missions de la sécurité publique, c'est-à-dire, des missions de la police et de clarifier les droits et obligations des agents de gardiennage, ainsi que l'usage de chiens de gardiennage.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Intitulé et Article 1<sup>er</sup>*

*Intitulé:*

Sans observation.

*Point 1<sup>o</sup> :*

Il est proposé de prévoir dorénavant une sanction pénale pour les personnes privées ou morales qui engageraient une entreprise qui n'est pas titulaire de l'autorisation prévue à l'article 6. La loi modifiée de 2002 ne prévoyait en effet que l'infraction de l'exercice de l'activité de gardiennage sans autorisation, tandis que ceux qui engageaient une société n'ayant pas d'autorisation n'étaient pas sanctionnés, à moins que les dispositions légales relatives aux coauteurs ou complices pouvaient leur être appliquées.

Le Tribunal constate que cette nouvelle infraction entraîne pour toute personne physique ou morale qui désire engager une société de gardiennage privée, l'obligation de vérifier que cette société dispose des autorisations nécessaires, ce qui pourrait s'avérer difficile en pratique, notamment au cas où une société disposait bien à une certaine époque des autorisations, mais que celles-ci lui ont été retirées entretemps et dans la mesure où la protection des données s'oppose à une communication des informations nécessaires par les ministères compétents aux personnes désirant respecter leur obligation légale.

Il s'y ajoute que les communes, personnes morales de droit public, ne sont pas pénalement responsables, tandis que de nombreuses communes ont recours à des sociétés de gardiennage et se sont d'ailleurs vu reprocher, notamment dans le cadre du jugement du Tribunal précité, d'avoir eu volontairement recours à des sociétés n'ayant pas les autorisations nécessaires. L'introduction de la nouvelle infraction risque dès lors, non seulement de créer des problèmes d'applicabilité en raison des difficultés pour respecter la nouvelle obligation légale, mais encore de créer une inégalité entre les personnes morales de droit privé et les personnes morales de droit public.

Le Tribunal estime qu'il n'y a lieu à condamnation pénale de la personne ayant engagé une société de gardiennage ne disposant pas des autorisations nécessaires qu'au cas où la personne engageant agit en toute connaissance de cause ou dans un but de favoriser cette société par rapport à une autre société disposant de toutes les autorisations, c'est-à-dire lorsqu'il y a un dol spécial. Dans ce cas les dispositions du Code pénal relatives à la corréité ou la complicité devraient être suffisantes pour arriver à une condamnation, de sorte que le Tribunal émet ses réserves par rapport à l'introduction de cette nouvelle infraction qui risque de créer des problèmes d'application et des inégalités devant la loi.

*Points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> :*

Sans observation.

### *Article 2*

Tel que relevé ci-dessus sous les considérations générales, le Tribunal ne peut que marquer son accord à l'ajout des activités dites de l'événementiel à la loi sur le gardiennage.

### Article 3

Dans la mesure où ce nouvel article tend à mettre fin à des situations de sous-traitances « sauvages » constatées ces dernières années et fait suite à une proposition du représentant patronal des sociétés de gardiennage, le Tribunal ne peut qu'approuver cette initiative de rendre les cas de sous-traitance plus transparentes et juridiquement plus sûres. Le texte proposé n'appelle pas d'autres commentaires.

### Article 4

Il est proposé d'introduire des dispositions nouvelles concernant le comportement à adopter par les agents de gardiennage lorsqu'ils se trouvent confrontés à des personnes agressives qui viennent de commettre ou qui s'apprêtent à commettre une infraction pénale, ces situations s'étant multipliées au cours des dernières années.

Ces dispositions proposées prévoient notamment que dans les cas d'un crime ou délit flagrant, les agents de sécurité peuvent retenir le ou les auteurs et les empêcher de prendre la fuite, dans l'attente de l'arrivée des services de police, à condition de les en avoir avertis, mais leur interdisent formellement de les enfermer ou de les attacher, voire de leur appliquer un quelconque moyen de contention.

Or, dans l'exposé des motifs, les rédacteurs du projet précisent que les agents de sécurité sont à considérer non pas comme des « policiers auxiliaires », mais comme des personnes privées comme toutes les autres, notamment en ce qui concerne, leur droit d'arrêter une personne en flagrant crime ou délit jusqu'à l'arrivée de la police (article 43 du Code de procédure pénale), la légitime défense (articles 416 et 417 du Code pénal) ou encore la non assistance à personne en danger (articles 410-1 et 410-2 du Code pénal), analyse que le Tribunal ne saurait qu'approuver.

Le Tribunal est cependant d'avis que l'introduction de ces nouvelles dispositions crée ainsi justement une distinction entre les personnes privées, pour lesquelles par exemple le droit de l'article 43 du Code de procédure pénale n'est pas précisé, et les agents de sécurité qui doivent respecter des obligations précises afin de pouvoir exercer leurs droits. Si le Tribunal peut comprendre l'intention des rédacteurs du projet de préciser autant que possible les droits et obligations des agents de sécurité notamment afin de permettre une meilleure formation de ceux-ci, des interdictions précises étant mieux compréhensibles que des droits généraux, il n'en reste pas moins que l'introduction de ces dispositions crée *de facto* une « police auxiliaire » dont les droits et obligations sont précisément délimités, contrairement aux mêmes droits et obligations de tout un chacun prévus notamment par les articles des codes précités.

Ainsi, l'introduction de ces dispositions spécifiques pour les agents de sécurité risque de multiplier les plaintes contre les mêmes agents de sécurité dans la mesure où en pratique il sera difficile d'empêcher un auteur agressif de prendre la fuite avant l'arrivée de la police sans le retenir de force, voire l'enfermer jusqu'à l'arrivée des policiers, toutes proportions devant évidemment être gardées.

De l'avis du Tribunal il serait plus judicieux de prévoir un texte simple qui précise seulement que les agents de gardiennage ont les mêmes droits et obligations que tout justiciable, notamment en matière de crime ou délit flagrant, en matière de légitime défense et en matière de non-assistance à personne en danger, afin de préciser qu'ils n'ont pas plus de droits que tout justiciable, mais pas non plus moins de droits. Un éventuel texte pourrait se lire comme suit :

*« Dans l'exercice de leurs missions, les agents de gardiennage ont les mêmes droits et obligations que chaque justiciable, notamment en cas de crime ou délit flagrant, en cas de légitime défense ou encore lorsqu'une personne se trouve en danger. »*

### Article 5

Sans observation.

### Article 6

Sans observation.

### Article 7

Cet article introduit l'obligation pour les entreprises de gardiennage d'engager leurs agents soit par un contrat de travail à durée indéterminée (CDI), soit par un contrat de travail à durée déterminée (CDD) et interdit les contrats de travail intérimaire, d'insertion ou de réinsertion à l'emploi, ainsi que

les contrats sous statut d'indépendant afin de mettre un terme à la pratique abusive du recours à des formes de contrats précaires préjudiciables à la qualité des prestations fournies.

Le Tribunal ne peut que marquer son accord avec cette nouvelle disposition dans la mesure où le recours exclusif à des CDI et des CDD permet de mieux vérifier l'honorabilité des agents engagés et devrait également permettre une meilleure formation de ceux-ci.

#### *Article 8*

Le Tribunal ne peut qu'approuver le fait d'interdire le port d'armes dans le cadre des missions liées à l'événementiel étant donné que le risque d'une mauvaise manipulation d'une arme en public est trop élevé par rapport à l'éventuel gain de sécurité obtenu par un tel port d'arme. Il est également nécessaire d'obliger les entreprises de gardiennage à former leur personnel à l'arme tel que précisé à l'alinéa 3° de l'article 11 de la loi, afin de réduire au maximum le risque d'une mauvaise manipulation.

#### *Article 9*

Par cet article, il est proposé de remédier à l'absence de réglementation concernant le recours à des chiens dans l'exercice des activités de gardiennage en obligeant tant le chien que le maître-chien d'avoir suivi une formation par un organisme à agréer.

Tout comme pour la manipulation d'armes, le Tribunal estime qu'il est effectivement nécessaire de prévoir des formations obligatoires pour le chien et le maître-chien afin de garantir une bonne manipulation de l'animal et afin d'éviter des attaques intempestives de celui-ci.

#### *Article 10*

##### *Point 1° :*

Les rédacteurs du projet de loi entendent clarifier le texte et éviter des divergences d'interprétation en prévoyant de façon explicite les trois modalités suivant lesquelles la surveillance de biens mobiliers et immobiliers peut être effectuée. Le Tribunal ne peut qu'approuver ces précisions qui devraient en effet éviter des divergences d'interprétation à l'avenir, mais se doit d'insister également sur l'importance du commentaire de l'article qui donne encore une précision supplémentaire par rapport aux « patrouilles » à savoir que celles-ci peuvent être effectuées tant lors d'un gardiennage « statique », que lors d'un gardiennage « mobile », dans la mesure où cette précision devrait éviter des discussions certaines sur la définition d'un gardiennage « statique » qui en définitive signifie donc le gardiennage d'un objet spécifique par des agents sur place, mais qui peuvent patrouiller notamment autour de l'objet et même sur la voie publique sans que par là-même le gardiennage devienne « mobile ».

##### *Point 2° :*

Par l'alinéa 2 nouveau inséré à l'article 14 de la loi, il est proposé d'interdire formellement aux sociétés de gardiennage de procéder à la protection ou au maintien de la sécurité et de l'ordre publics et d'exercer des missions portant sur des lieux librement accessibles au public, sauf dans le cadre de l'événementiel, respectivement sur des biens par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire des droits.

Ce nouveau texte représente l'un des aspects les plus importants du projet de loi, dans la mesure où il a comme finalité de mieux délimiter la sécurité privée de la sécurité publique qui doit être réservée à des agents publics étatiques ou communaux. Le Tribunal ne peut qu'approuver cette initiative et renvoie pour la motivation au commentaire de l'article des rédacteurs du projet qu'il adopte, étant donné qu'il est très exhaustif et ne nécessite donc pas de paraphrase.

#### *Article 11*

Le nouvel article 14-1 de la loi tend à encadrer et préciser les tâches exécutées dans le cadre de la surveillance de biens mobiliers et immobiliers pendant les heures d'ouverture des lieux concernés et consistant essentiellement dans une surveillance des personnes souhaitant accéder à un immeuble et des objets que ces personnes sont susceptibles d'emporter avec elles dans l'immeuble, des dispositions similaires étant proposées pour l'activité de l'événementiel.

Dans la mesure où ces activités sont exercées depuis un certain temps déjà, même dans les enceintes des juridictions, mais qu'elles se font actuellement sans cadre légal, le Tribunal ne saurait qu'aviser favorablement cette initiative créant une meilleure sécurité juridique pour les entreprises de

gardienage et leurs agents. Le Tribunal n'a pas de commentaires à faire, ni quant aux tâches définies, ni quant aux conditions fixées pour l'exécution de ces tâches (alinéas 1 - 5), le texte proposé ne faisant que reprendre la pratique du contrôle des personnes et des objets telle qu'elle se fait actuellement déjà, notamment pour les bâtiments de la Cité judiciaire.

Les alinéas 6 et 7 du nouvel article 14-1 de la loi prévoient les droits des agents de sécurité en cas de violation du refus d'accès en leur permettant d'empêcher quelqu'un d'avoir accès aux lieux surveillés, respectivement de le faire quitter les lieux surveillés, mais à chaque fois les rédacteurs du projet ont rajouté le bout de phrase « sans faire usage de la violence ».

A ce sujet, le Tribunal se doit de rappeler qu'en droit pénal le terme « violence » est uniquement défini à l'article 483 du Code pénal qui dispose que « Par violences la loi entend les actes de contrainte physique exercés sur les personnes. » et que la jurisprudence constante de la Cour et des tribunaux y inclut, même dans d'autres matières que celles visées par ledit article 483, la violence « la plus légère », c'est-à-dire même une voie de fait, comme le fait de tirer quelqu'un par le bras, ou de le pousser en arrière par exemple. En pratique il sera donc quasiment impossible d'empêcher quelqu'un d'avoir accès à des lieux surveillés ou à le faire quitter de ces lieux si l'agent de sécurité n'est pas autorisé à faire usage d'une certaine contrainte physique.

Le Tribunal renvoie encore aux développements faits ci-dessus sous l'article 4 du projet et estime que le fait d'interdire tout usage de violence aux agents de sécurité revient à les priver d'un droit que tout justiciable a, à savoir de protéger ses biens (l'agent de sécurité le faisant par subrogation) contre les infractions et les intrus par des moyens appropriés, mais proportionnels et dans le respect de la loi.

Le Tribunal est également d'avis que l'introduction de ces bouts de phrase « sans faire usage de la violence » (également dans le cadre de l'événementiel: voir ci-dessous) risquent de multiplier les plaintes contre les agents de sécurité, voire les affaires civiles contre les sociétés de gardiennage, dans la mesure où toute personne qui, par exemple, se verrait refuser l'entrée à un site et ne serait que simplement repoussée en raison de son acharnement de bloquer le passage, aura dorénavant la possibilité d'agir judiciairement étant donné qu'il y a alors eu violation d'un texte de loi. N'oublions pas que les personnes qui tentent de forcer le passage ou accèdent illégalement à un site protégé ne sont pas les « bons pères de famille », mais souvent des personnes agressives, alcoolisées, voire droguées et que dès lors un certain degré de contrainte est inévitable pour leur refuser l'entrée ou les faire sortir.

Le Tribunal propose de remplacer simplement le bout de phrase « sans faire usage de la violence » par le bout de phrase « dans le respect de la loi » et d'insister sur la formation des agents de sécurité en matière de recours à la contrainte physique proportionnelle en cas de nécessité absolue. Même si un tel texte a le désavantage de l'imprécision, il a quand-même l'avantage de laisser une certaine marge de manœuvre au Ministère public et aux tribunaux en cette matière où les « Ne me touche pas ! Si tu me touches je porte plainte ! » ne sont pas des exceptions et les voies de fait quand-même très souvent nécessaires pour raisonner les irraisonnables. Le bout de phrase « dans le respect de la loi » serait par ailleurs à interpréter dans le même sens que le bout de phrase « sauf lorsqu'une disposition légale les y oblige ou le leur permet » tel qu'introduit à bon droit par les auteurs du projet de loi dans le cadre de l'article 13 du projet.

#### *Article 12*

Sans observation.

#### *Article 13*

Sans observation.

#### *Article 14*

Sans observation.

#### *Article 15*

Sans observation.

#### *Article 16*

Sans observation.

*Article 17*

Sans observation.

*Article 18*

Sans observation.

*Article 19*

Les articles nouveaux introduits par l'article 19 du projet de loi sont destinés à réglementer dorénavant l'activité du service de sécurité dans le cadre des événements occasionnels accueillant du public, c'est-à-dire l'activité de l'événementiel. C'est à bon droit et pour des motifs que le Tribunal ne saurait qu'approuver, que les rédacteurs du projet entendent réglementer cette activité afin de mettre fin aux difficultés et aux divergences d'interprétations illustrées notamment par le jugement n°591/2022 du 24 février 2022 précité.

C'est encore à bon droit que l'activité de l'événementiel suit le même principe que les quatre autres activités du gardiennage, c'est-à-dire que la loi ne s'applique que si les activités sont exercées pour le compte de tiers et non pas lorsqu'elles sont exercées pour son propre compte, par exemple par les membres de l'organisateur privé ou public lui-même. Il n'est en effet pas concevable que par exemple une ASBL organisant un concert ou un bal payant et qui a recours à ses propres membres pour contrôler l'accès soit obligée de respecter la loi sur le gardiennage et disposer d'une autorisation spéciale.

*Ad article 28-1 :*

Cet article donne les définitions nécessaires pour savoir ce qu'il faut comprendre par surveillance dans le cadre de l'événementiel et pour connaître les tâches que les agents de sécurité doivent accomplir pour sécuriser l'événement. Le Tribunal soulève l'importance des précisions données par les rédacteurs du projet dans le cadre du commentaire de cet article au sujet des termes « occasionnel », « établissement stable et permanent » et « lieux librement accessibles au public qui sont temporairement affectés et réservés au déroulement de l'événement en cause » et les avise favorablement.

L'alinéa 2 de cet article prévoit des dispositions similaires à celles que l'article 13 du projet propose dans le cadre de la surveillance des biens mobiliers ou immobiliers en ce qui concerne les patrouilles effectuées sur la voie publique aux alentours des lieux surveillés et précise à bon droit que les agents de sécurité ne peuvent pas intervenir par rapport à des biens sans lien avec l'événement ou des personnes qui ne veulent pas participer à l'événement, sauf évidemment en cas de crime ou délit flagrant ou pour aider ou assister une personne en danger.

L'alinéa 3 fixe une liste exhaustive de cinq tâches que les agents de sécurité sont autorisés à exécuter dans le cadre de l'événementiel, l'alinéa 4 y rajoutant que les missions de contrôle ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement de la personne concernée. Ces limitations n'appellent pas d'autres observations.

*Ad article 28-2 :*

Cet article autorise les agents de sécurité à vérifier l'âge ou l'identité des personnes voulant se rendre à l'événement et les objets amenés à l'événement et précise les droits des mêmes agents en cas de tentative d'accès illégal ou d'accès illégal consommé, de même qu'en cas de comportement perturbateur ultérieur. Il est le corolaire de l'article 11 ci-dessus et appelle les mêmes remarques que celles faites ci-dessus. Ainsi, l'interdiction formelle d'avoir recours à la « violence » devrait, de l'avis du Tribunal, être remplacée par une formulation positive d'une obligation du respect de la loi tel que précisé ci-dessus.

*Ad article 28-3:*

Sans observation.

*Ad article 28-4 :*

Sans observation.

*Article 20*

Sans observation.

*Article 21*

Sans observation.

*Article 22*

La présentation sous forme de liste des dispositions légales pénalement sanctionnables est à approuver dans la mesure où elle facilite la lecture du texte.

Pour ce qui est de l'introduction d'une infraction visant « toute personne physique ou morale qui prend recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi », le Tribunal renvoie à ses remarques sous l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus.

Il y a encore lieu de rajouter qu'il appartient au Ministère public de rapporter la preuve d'une telle infraction, ce qui semble très difficile pour le fait de « savoir » que quelqu'un ne dispose pas de l'autorisation, les règles de la protection des données s'opposant tout simplement à ce que les autorisations accordées, voire les autorisations retirées soient rendues publiques. Si cette preuve était rapportée, il s'agirait de toute façon au moins d'un cas de complicité, voire de corréité entre celui qui engage en toute connaissance de cause quelqu'un sans autorisation et celui qui est engagé pour exécuter des missions pour lesquelles il n'est pas autorisé.

Ensuite, il est probable que le fait de dire qu'on « aurait dû savoir » soit interprété comme une obligation supplémentaire pour celui qui engage une société de gardiennage, dans la mesure où il appartiendra à tout-un-chacun de vérifier que celui que l'on veut engager pour assurer une mission de sécurité dispose au moment de l'engagement d'une autorisation valable. En pratique l'on pourra se faire délivrer une copie de l'autorisation avant de signer l'engagement. Mais, comment peut-on vérifier qu'une autorisation accordée un jour X soit encore valable le jour Y de l'engagement ? De nouveau, la protection des données devrait en principe s'opposer à ce que l'intéressé puisse vérifier directement auprès de l'Administration que l'autorisation est toujours valable.

Dans ce cas, il y a également une différence de traitement entre les personnes de droit privé et les personnes de droit public, ces dernières ayant d'autres possibilités pour faire ces vérifications. Tel que relevé ci-dessus, la question de l'égalité de tous devant la loi reste posée, les administrations de l'Etat et les communes étant doublement favorisées par rapport au personnes privées, dans la mesure où elles ont plus de pouvoirs pour faire les vérifications, mais n'encourent pas de peine en cas d'infraction à ce nouvel article.

Le Tribunal émet donc ses réserves quant à la nécessité, de cette nouvelle infraction.

*Article 23*

L'introduction d'amendes administratives en complément aux infractions pénales prévues est une décision politique que le Tribunal judiciaire n'a pas à commenter.

*Article 24*

Sans observation.

*Article 25*

Sans observation.

*Article 26*

Sans observation.

*Article 27*

Sans observation.

Luxembourg, le 4 octobre 2022

*Pour le Président du Tribunal  
d'arrondissement de et à Luxembourg,*  
Gilles HERRMANN  
*Vice-Président*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8031/07



**N° 80317**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

---

# **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

## **AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

(22.9.2023)

Le projet de loi sous examen a pour objet de clarifier les missions et prérogatives pouvant être exercées par les sociétés de gardiennage et de surveillance. Il entend ainsi répondre à une série d'interrogations que les activités de surveillance et de sécurité exercées par des acteurs privés ont soulevées au cours des dernières années. Fil conducteur du projet de loi est la distinction fondamentale entre, d'une part, les missions de police destinées à assurer la tranquillité et la sécurité publiques et, d'autre part, la protection d'intérêts purement privés. Les premières ne peuvent être conférées qu'aux forces de l'ordre disposant de pouvoirs exorbitants de contraintes strictement encadrés, tel que l'exige le principe même de l'Etat de droit démocratique. La seconde peut en revanche être assurée par des agents privés, à condition pour ces derniers de ne pas s'arroger des pouvoirs de contrôle ou de contrainte qui empièteraient sur les droits et libertés des citoyens, notamment lorsqu'ils circulent dans l'espace public. De ce point de vue, le Parquet ne peut que saluer la démarche entreprise par les auteurs du projet de loi sous examen.

Ce dernier a également le mérite de clarifier le champ d'application matériel de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance. Les activités de « *surveillance lors d'événements occasionnels accueillant le public* » qui, d'après la jurisprudence, ne sont pas couvertes par la loi actuellement en vigueur<sup>1</sup>, sont expressément visées à l'article 2, point 5 du projet de loi. Cette inclusion permettra notamment d'encadrer le recours par les organisateurs d'événements sportifs ou culturels aux entreprises de sécurité privées.

Les dispositions du projet de loi soulèvent néanmoins trois séries de remarques, plus précisément sur:

- les autorisations nécessaires pour exercer des activités de gardiennage et de surveillance (I),
- les actions que les agents de gardiennage sont habilités à entreprendre (II),
- le double régime de sanctions administratives et pénales que le projet de loi entend introduire (III).

### **I. Quant aux autorisations requises**

*Ad article 1<sup>er</sup> du projet de loi*

Comme par le passé, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi dispose que :

*« Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, le postulant doit en outre obtenir l'autorisation du ministre ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement. »*

---

<sup>1</sup> CSJ corr. 24 novembre 2015, n°520/15 V ; TA Lux 24 janvier 2020, n°258/2020.

Il y a cependant lieu de souligner que, par renvoi au Code de commerce, la jurisprudence actuelle écarte du champ d'application de la loi précitée de 2011 les personnes physiques et morales offrant des prestations de service à caractère commercial sans qu'il n'y ait en même temps fourniture de marchandises (cf. article 2, alinéa 2 du Code de commerce)<sup>2</sup>. Pour ces prestations, aucune autorisation d'établissement pour « *activités et services commerciaux* » n'est partant requise. Ainsi, certaines activités de gardiennage et de surveillance, comme la « *surveillance lors d'événements occasionnels accueillant le public* », ne nécessiteraient pas la moindre autorisation à l'heure actuelle.

Le texte de l'article 1<sup>er</sup> du Projet de loi, à le prendre à la lettre (« *conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 2 septembre 2011 [...]* ») se trouve donc, a priori, en contradiction avec son application en pratique par la jurisprudence luxembourgeoise.

## II. Quant à l'encadrement des tâches de gardiennage

*Ad articles 14-1, 28-1 et 28-2 du projet de loi*

S'agissant des tâches que le gardiennage peut comporter, le projet de loi entend notamment inclure et encadrer la constatation de l'identité et de l'âge d'une personne, la palpation superficielle et l'inspection visuelle. Ces activités sont autorisées uniquement dans le cadre de la surveillance de biens mobiliers et immobiliers conformément à l'article 14-1 du projet de loi, et de la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant le public en vertu de l'article 28-2 du projet de loi. Tel que rappelé ci-avant, il est essentiel que l'exercice de telles prérogatives soit finalisé et limité à ce qui est nécessaire pour assurer la défense de l'intérêt privé du mandataire, de sorte à éviter que les entreprises de gardiennage n'exercent *de facto* des missions de police.

Ainsi par exemple, les **constatations d'identité** visées à l'article 14-1 du projet de loi sous examen ne doivent être confondues avec les vérifications d'identité auxquelles procède la police sur base de l'article 45 du code de procédure pénal. L'agent de gardiennage peut procéder à de telles constatations uniquement vis-à-vis des personnes qui souhaitent accéder aux immeubles ou terrains surveillés et en aucun cas aux personnes circulant sur la voie publique. Il se déduit de l'article 14, alinéa 2, point 2, lettre a) du projet de loi, qu'est ici visé tout lieu non « *librement accessibles au public* », qui d'après les commentaires à l'article doit être compris comme un synonyme d'espace public. Cela signifie-t-il qu'un agent de gardiennage est autorisé à constater l'identité et l'âge d'une personne à l'entrée d'un immeuble privé mais ouvert au public, comme dans le cas de clients souhaitant se rendre au guichet d'une banque ou à un bureau de poste, ou encore d'une personne qui tente de pénétrer dans un lieu public pendant les horaires de fermeture, tel qu'un parc municipal ? Il nous semble que ces pouvoirs de contrôle devraient être davantage restreints et effectués uniquement dans les hypothèses où l'identité et l'âge de la personne sont susceptibles de conditionner son droit d'accès au lieu dont la surveillance est assurée. Ainsi par exemple, il va de soi que « *l'âge de la personne concernée* » figurant à l'article 28-1 al. 3 du projet de loi, devrait être contrôlée dans le cadre d'un événement seulement pour vérifier la validité d'un titre d'entrée ou encore si la personne a atteint l'âge minimum requis pour accéder à l'établissement surveillé. Ces précisions sont d'autant plus importantes que l'agent de sécurité pourra refuser l'accès aux personnes qui refusent de se soumettre aux constatations d'identité, conformément aux articles 14-1, alinéa 5 et 28-2, alinéa 3 du projet de loi.

Notons à cet égard, que l'article 106 de la loi belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, dont le présent projet de loi s'inspire, est rédigé comme suit :

*« Les agents de gardiennage peuvent se faire présenter des documents d'identité de personnes, exclusivement à la demande du mandant :*

*1° à l'entrée de lieux non accessibles au public, durant le temps nécessaire à la vérification de l'identité ;*

*2° à l'entrée des salles de jeux des établissements de jeux de hasard de classes I et II, pour autant que l'agent de gardiennage soit affecté par l'exploitant de l'établissement de jeux de hasard à des tâches de contrôle d'accès au sens de l'article 62 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.*

*Les agents de gardiennage ne peuvent pas copier, retenir ou conserver des documents d'identité. »*

<sup>2</sup> TAL 18e, 17 juin 2020, n° 1750.

La disposition précise d'une manière nous semble-t-il plus lisible les conditions de fond applicables, tout en ajoutant que l'identité d'une personne peut être vérifiée par l'agent de gardiennage « *exclusivement à la demande du mandant* ». Il serait en effet injustifié de conférer à des entreprises privées le pouvoir de vérifier l'identité des individus à l'entrée d'un lieu, alors même que le propriétaire ne voit pas l'utilité de tels contrôles.

Dans le même ordre d'idées, il importe de préciser que la **palpation superficielle** et l'**inspection visuelle** visées à l'article 14-1, alinéas 3 du projet de loi peuvent être opérées pour autant que les personnes concernées se soumettent volontairement à ces contrôles. Bien que cette condition figure à l'article 14-1, alinéa 2 du projet de loi, le consentement de la personne concernée n'est requis qu'à l'égard des constatations d'identités. L'ajout de cette condition par référence aux palpations superficielles et inspection visuelles se justifie d'autant plus à la lecture de l'article 28-1, dernier alinéa du projet de loi. Ce dernier prévoit en effet que dans le cadre d'un événement le consentement de la personne est requis pour vérifier les conditions de sécurité, y compris la présence et l'usage d'objets interdits auxquels la palpation superficielle et de l'inspection visuelle sont finalisés aux termes de l'article 28-2, alinéa 2 du projet de loi. Rajoutons encore qu'une palpation superficielle, essentiellement destinée à détecter la présence d'objets interdits, n'est pas à confondre avec une fouille corporelle complète telle que prévue par l'article 39(7) du Code de procédure pénale et qui doit rester une prérogative exclusive de la Police grand-ducale.

Soulignons aussi qu'au cas où une personne essaie de pénétrer dans le lieu surveillé après qu'elle se soit vue refuser l'accès, les agents de gardiennage peuvent lui bloquer l'accès ou lui faire quitter les lieux, « *sans pour autant faire usage de la violence* », tel que précisé aux articles 14-1, alinéas 6 et 7 et 28-2, alinéas 4 et 5. N'y aurait-il pas lieu d'interdire, à l'instar de la législation belge, non seulement l'usage de la violence mais aussi de la contrainte, afin d'éviter toute confusion possible avec les missions et prérogatives de police ?

### III. Quant à la cohérence du régime de sanctions

#### *Ad articles 30 à 30-2 du projet de loi*

Enfin, le projet de loi sous examen entend modifier le système de sanctions à l'encontre des entreprises et agents de gardiennage qui contreviennent aux dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2002. D'une part, la liste des **infractions pénalement sanctionnées** est adaptée à la lumière des modifications que le projet de loi entend introduire. Il importe à cet égard de noter, premièrement, que sont pénalement sanctionnées en vertu de l'article 30 du projet de loi les infractions à l'article 14-1, alinéa 2 à 4, régissant les constatation d'identité et d'âge, les palpations superficielles et les inspections visuelles effectuées par un agent de gardiennage chargé de la surveillance de biens mobiliers ou immobiliers. Dans un souci de cohérence, les mêmes comportements devraient être sanctionnés lorsque ces tâches sont effectuées dans le cadre d'un événement occasionnel. Force est toutefois de constater que l'article 30 ne renvoie cependant pas à 28-2, alinéas 1 et 2 du projet de loi.

Deuxièmement, la formulation du dernier tiret de l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup> du projet de loi est regrettable. Celui-ci érige en délit l'infraction de non-respect de l'article 28-3, alinéa 5, première phrase, prévoyant que le « *bourgmestre peut interdire le déroulement de l'évènement* », pour ensuite préciser que la sanction vise le non-respect de ladite interdiction. Afin de répondre pleinement aux exigences de précision et clarté qu'exige la loi pénale, il serait opportun de définir le comportement punissable visée dans un alinéa séparé. Cela permettrait également au législateur de préciser qui serait l'auteur d'une telle infraction : s'il revient à l'organisateur de déclarer l'évènement à la commune, événement dont il se verra notifier l'interdiction, ne serait-il pas le seul à qui le non-respect de ladite interdiction est imputable ?

Troisièmement, le second alinéa de l'article 30 du projet de loi sanctionne le mandataire qui a recours aux services d'une société de gardiennage, alors « *qu'elle savait ou aurait dû savoir* » que celle-ci ne disposait pas des autorisations ministérielles exigées par la loi. Faut-il en déduire que l'interdiction d'avoir recours à de telles entreprises figurant à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du projet de loi entend imposer au mandataire une obligation de vigilance, impliquant de vérifier en amont si l'entreprise de gardiennage est dûment agréée ? Notons qu'un tel devoir n'est explicitement prévu qu'à l'égard de l'entrepreneur principal vis-à-vis de son sous-traitant conformément à l'article 2-1, alinéa 2 du projet de loi.

D'autre part, l'article 30-2 du projet de loi soumet l'ensemble des infractions à la loi modifiée du 12 novembre 2002 à des **sanctions administratives**, qui à la lecture des commentaires à l'article

sembleraient avant tout poursuivre un objectif de dissuasion et répression. Il s'agirait partant de sanctions à coloration pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Par conséquent, chaque infraction pénale sanctionnée par l'article 30 du projet de loi d'une peine d'emprisonnement et d'une amende ferait aussi l'objet d'une seconde amende administrative en vertu de l'article 30-2 du projet de loi, engendrant systématiquement des cas de *bis in idem*. Il est loisible de s'interroger s'il ne serait pas plus opportun de distinguer d'une part les manquements les plus graves qu'il convient de réprimer pénalement et, d'autre part, les infractions mineures qui feraient exclusivement l'objet de sanctions administratives. Cette approche se justifierait d'autant plus que d'après les auteurs du projet de loi, le nouvel article 30-2 permettrait de sanctionner des actes souvent classés sans suite en raison du trouble minime ou de l'absence de trouble causé à l'ordre public.

En cas contraire, il est essentiel de veiller à la coordination entre la poursuite pénale et la procédure administrative engagées contre la même personne pour un fait unique. Suivant la jurisprudence de la CEDH, c'est en effet lorsque les deux procédures présentent un « *lien matériel et temporel suffisamment étroit* », impliquant entre autre qu'elles soient conduites d'une manière qui évite autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve, que lesdites procédures administrative et pénale peuvent être regardées comme un mécanisme intégré de sanction conforme au principe de *non bis in idem*<sup>3</sup>.

Le 22 septembre 2023

*Pour le Procureur d'Etat*  
Pascal COLAS  
*Le premier substitut*

---

<sup>3</sup> ^Voy. notamment CourEDH, arrêt du 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège* [GC], Req. nos 24130/11 et 29758/11.

8031/00A

**N° 8031<sup>A</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

### **DOCUMENT DE DEPOT**

**DEPECHE DE LA MINISTRE DELEGUEE  
AUPRES DU PREMIER MINISTRE, CHARGEE DES RELATIONS  
AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(30.5.2024)

Monsieur le Président,

En guise de réponse à votre demande afférente du 7 mars 2024, je vous prie de trouver ci-joint la fiche relative à l'examen de proportionnalité pour le projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre déléguée  
auprès du Premier ministre,  
chargée des Relations avec le Parlement,  
Elisabeth MARGUE*

\*

## Annexe

**Formulaire relatif à l'obligation d'évaluer le caractère proportionné des exigences restreignant  
l'accès aux professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption de nouvelles  
réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles  
existantes**

**Type de disposition**

---

1. Indiquer le nom de la profession réglementée et du secteur d'activités (sur la base du code NACE de la profession)

Activité de sécurité privée (code 80.100)

2. Choisir le statut de la réglementation introduite :

Réglementation nouvelle

Modification d'une réglementation existante :

Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance afin de soumettre l'activité de surveillance d'événements occasionnels accueillant du public ("événementiel") au régime d'agrément prévu par cette loi

3. Préciser la nature de la disposition introduite ou modifiée

Titre professionnel

Réserve d'activités (*La réglementation réserve l'exercice de certaines activités aux professionnels qualifiés*)

Exigence de qualification

Formation professionnelle continue

Connaissance linguistique

Restriction concernant la forme de la société

Incompatibilité, exigence d'assurance professionnelle

Restrictions tarifaires

Restrictions en matière de publicité

Inscription obligatoire à une organisation

Restriction quantitative

Autre

Si autre, préciser :

## 4. Décrire la modification apportée par la nouvelle mesure :

L'exercice de l'activité de surveillance dite "événementiel" est soumis à l'obtention d'un agrément, tant en ce qui concerne l'entreprise que les agents qui exécutent sur le terrain les missions pour le compte de leur employeur. L'agrément est délivré après une enquête administrative destinée à vérifier si les dirigeants de l'entreprise et leurs agents disposent de l'honorabilité nécessaire. L'honorabilité de l'entreprise, s'il s'agit d'une personne morale, est vérifiée dans le chef des directeurs, gérants et/ou administrateurs de la personne morale.

## 5. Titre professionnel et/ou réserve d'activités (si applicable)

- Indiquer si ce titre professionnel s'applique uniquement pour certaines modalités d'exercice :

Non

Oui, choisir à quelle modalité d'exercice le port du titre s'impose :

- Superviseur
- Salarié
- Indépendant
- Activités dans le secteur public
- Activités dans le secteur public
- Autre modalité d'exercice (préciser laquelle)

Le projet de loi n° 8031 ne prévoit pas de titre professionnel.

- Indiquer si cette réserve d'activités s'applique uniquement pour certaines modalités d'exercice:

Non

Oui, choisir à quelle modalité d'exercice le port du titre s'impose :

- Superviseur
- Salarié
- Indépendant
- Activités dans le secteur public
- Activités dans le secteur public
- Autre modalité d'exercice (préciser laquelle)

L'obtention de l'agrément (réserve d'activité) visé au point 4. est uniquement requise (i) pour l'entreprise et (ii) pour ses agents qui exécutent matériellement les activités de surveillance d'événementiel sur le terrain auprès des clients de l'entreprise.



- Indiquer si cette réserve d'activités peut être partagée avec d'autres professions réglementées:

Non

Oui, décrire ce partage d'activité ainsi que la/les profession(s) réglementée(s) concernée(s)

**6. Exigence de qualification (si applicable)**

- Indiquer la méthode d'obtention de la qualification en choisissant dans la liste suivante :

Enseignement secondaire

Enseignement secondaire technique

Enseignement post-secondaire (enseignement supérieur)

Enseignement professionnel de niveau post-secondaire (de niveau supérieur)

Formation professionnelle

Autre, préciser : \_\_\_\_\_

**Décrire la méthode d'obtention de la qualification :** \_\_\_\_\_

**Indiquer la durée (années/mois) :** \_\_\_\_\_

**Indiquer s'il s'agit d'une formation obligatoire (si oui, indiquer la durée en mois) :** \_\_\_\_\_

**Indiquer si la méthode d'obtention de la qualification prévoit un stage obligatoire (si oui, indiquer la durée en mois) :** \_\_\_\_\_

**Indiquer si la réussite d'un examen d'Etat est obligatoire :**  Oui  Non

**Indiquer s'il existe d'autres modalités d'obtention de la qualification :**

## Examen de proportionnalité

7. Préciser si la mesure est directement ou indirectement discriminatoire sur base de la nationalité ou de la résidence.

*Les discriminations fondées sur la nationalité et les restrictions aux libertés de circulation des professionnels et des services sont interdites, à moins d'être justifiées par des motifs légitimes. Ce principe général de non-discrimination posé par l'article 9 TFUE, qui est repris dans le cadre de la liberté d'établissement à l'article 49 TFUE et de la libre prestation de services à l'article 56 TFUE, impose de traiter de la même manière les ressortissants de nationalité d'un autre Etat membre de l'UE ou de l'EEE et les ressortissants de nationalité luxembourgeoise ou les prestataires de services qui résident dans un autre Etat membre de l'UE ou de l'EEE et les prestataires résidant au Luxembourg.*

*La discrimination (directe ou indirecte) est constatée lorsque deux groupes comparables dans des domaines pertinents sont traités différemment ou lorsque des groupes non comparables sont traités de la même manière.*

L'obtention de l'agrément (réserve d'activité) visé au point 5. n'est soumise à aucune condition de nationalité ou de résidence.

8. Indiquer la/les objectif(s) d'intérêt général qui justifie(nt) la nouvelle réglementation introduite ?  
(liste non-exhaustive)

- Ordre public
- Sécurité publique
- Santé publique
- Risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale
- Protection des consommateurs et des destinataires de services
- Protection des travailleurs, y compris la protection sociale des travailleurs
- Sauvegarde de la bonne administration de la justice
- Loyauté des transactions commerciales
- Lutte contre la fraude et prévention de la fraude et de l'évasion fiscale
- Sécurité routière
- Protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire
- Protection de la santé animale
- Protection de la propriété intellectuelle
- Préservation du patrimoine historique et artistique national
- Maintien des objectifs de politique sociale
- Protection de la politique culturelle
- Autre : Click or tap here to enter text.

### 9. Caractère approprié de la mesure

- Expliquer à qui s'adresse cette mesure de protection nouvelle (consommateurs, patients, professionnel, parties tierces,...).

La soumission de l'activité de l'événementiel à l'agrément visé au point 4. vise à protéger:

- les personnes, physiques et morales, qui prennent recours à une entreprise offrant des services de surveillance afin de sécuriser un événement accueillant du public, et
- toutes les personnes qui participent à un tel événement.

La finalité de l'agrément consiste à écarter de ce métier les personnes qui, au vu de leurs antécédents policiers (procès-verbaux de police) ou judiciaires (casier judiciaire), ne disposent pas de l'honorabilité requise par la loi.

- Quels risques les mesures visent-elles à minimiser et quels bénéfices en sont attendus en fonction des objectifs d'intérêt général sélectionnés ? Comment la mesure permet-elle d'atteindre ces objectifs d'intérêt général ?

L'activité de surveillance dans le cadre de l'événementiel a comme finalité de contribuer à la dissuasion et à la prévention d'infractions pénales susceptibles d'être commises à l'occasion d'un événement accueillant un grand nombre de personnes (vols, endommagement de biens, agressions, coups et blessures, etc.) et de contribuer ainsi à la protection des personnes et des biens. La mesure proposée vise à réduire le risque que des personnes, appelées à protéger les personnes et les biens, commettent précisément les infractions qu'elles sont appelées à prévenir.

- Les objectifs d'intérêt général sont-ils poursuivis d'une manière cohérente et systématique ? L'approche retenue pour réglementer cette profession est-elle comparable pour d'autres professions soumises à des risques similaires ?

L'objectif d'intérêt général de la protection des biens et des personnes est poursuivi d'une manière cohérente et systématique alors que toute personne souhaitant exercer cette activité doit être titulaire de l'agrément prévu. L'ajout de l'activité de l'événementiel à la loi de 2002 en cause est en outre cohérent en ce sens qu'elle est très difficile à distinguer, tant juridiquement que pratiquement, de deux autres activités qui sont déjà soumises à l'obtention d'un agrément par la même loi, à savoir celles (i) de surveillance de biens mobiliers et immobiliers et (ii) de protection de personnes. L'approche retenue est comparable à celles retenues pour d'autres professions ayant une finalité comparable, à savoir protéger les personnes, prenant recours à des prestataires de service professionnels externes, contre des atteintes aux personnes et aux biens.

- Expliquer comment a été pris en compte tout progrès technique ou scientifique qui pourrait réduire l'asymétrie d'information entre le consommateur et le professionnel, et, par conséquent, la nécessité d'exiger certaines exigences en matière de qualifications :

La mesure proposée est techniquement et scientifiquement neutre, et elle ne comporte pas d'exigences en matière de qualification.

- Dans la mesure du possible, évaluer l'impact économique de la mesure (par exemple le degré de concurrence sur le marché et la qualité de service, ainsi que son impact sur la libre-circulation des personnes et des services) :

La mesure contribuera à améliorer la concurrence sur le marché et la qualité de service, alors que, dans le passé, des entreprises ont allégué prêter des services d'événementiel afin de pouvoir prêter des services de surveillance de biens mobiliers et immobiliers, tout en n'étant pas titulaire de l'agrément prévu par la loi. Comme ces entreprises pouvaient ainsi offrir de meilleurs prix aux clients, les entreprises respectueuses de la loi subissaient une concurrence déloyale.  
La mesure proposée ne devrait pas avoir d'impact sur la libre-circulation des personnes et des services.

**10. Nécessité de la mesure :**

- Expliquer en quoi les dispositions existantes de portée générale ou sectorielle (par exemple : la réglementation relative à la sécurité et aux produits ou relative à la protection des consommateurs) sont insuffisantes pour protéger les objectifs d'intérêt général poursuivis par la réglementation nouvelle.

Les dispositions existantes de portée générale ou sectorielle sont insuffisantes pour protéger les objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure proposée, alors qu'elles ne portent pas sur les mêmes éléments que la loi de 2002 en cause, qui cible plus particulièrement l'honorabilité des personnes souhaitant prêter des services privés de surveillance et de sécurité à travers un examen plus poussé des antécédents policiers et judiciaires de ces personnes.

- Le recours à des mesures moins restrictives pour atteindre les objectifs d'intérêt général a-t-il été envisagé ? Lesquelles et pourquoi sont-elles considérées comme insuffisantes ?

Le recours à des mesures moins restrictives pour atteindre les objectifs d'intérêt général a été envisagé, tel que par exemple un simple régime de déclaration. Cependant, ces mesures ont été considérées comme étant insuffisantes en raison de leur caractère ex post, alors que, dans une telle approche, l'objectif principal de prévention et de dissuasion n'aurait pas pu être atteint. Seule l'approche d'un régime d'autorisation ex ante permet d'atteindre cet objectif.

#### 11. Effet combiné

*Il s'agit d'évaluer les effets combinés de la nouvelle mesure introduite avec la réglementation existante qui encadre l'accès et/ou l'exercice de la profession. Il convient donc de s'assurer que l'objectif recherché par la nouvelle mesure ne pourrait pas déjà être atteint avec la réglementation existante.*

- La profession réglementée concernée fait-elle déjà l'objet d'exigences particulières (par exemple : activités réservées, titre professionnel protégé, formation professionnelle continue obligatoire, dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision, d'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel et systèmes d'inscription ou d'autorisation, restrictions quantitatives, exigences particulières en matière de forme juridique ou exigences liées à la détention du capital ou à la gestion d'une entreprise, restrictions territoriales, exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité, exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle, exigences en matière de connaissances linguistiques, exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux, exigences en matière de publicité) ?

Il n'existe pas d' "effet combiné" au sens du présent point, alors que la mesure proposée vise à soumettre également à un agrément une activité (l'événementiel) qui est très similaire à d'autres activités qui le sont déjà (surveillance de biens mobiliers et immobiliers, et protection de personnes). Aucune des exigences prévues par la loi de 2022 en cause n'est actuellement applicable aux entreprises de l'événementiel. L'objectif recherché par la nouvelle mesure ne pouvait pas être atteint avec la réglementation existante.

- Si oui, évaluer les effets de la mesure nouvelle lorsqu'elle est combinée avec des dispositions existantes encadrant l'accès et/ou l'exercice d'une profession et expliquer en quoi la combinaison de la mesure nouvelle avec des dispositions existantes encadrant l'accès et/ou l'exercice de la profession concernée est nécessaire.

Voir la réponse fournie ci-dessus.

12. Préciser si des éléments qualitatifs et/ou quantitatifs justifient la réglementation introduite (exemple : étude socio-économique, statistiques)

Il n'existe pas d'étude socio-économique ou statistique quant à la mesure proposée.

13. Personne de contact pour cette profession réglementée : Luc REDING







Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8031/08

**N° 8031<sup>8</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et**

**2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement**

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(11.6.2024)

Par dépêche du 21 juin 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un texte coordonné, par extraits, des lois qu'il s'agit de modifier.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, de la Cour supérieure de justice et du procureur général d'État ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 28 juillet, 2, 11 et 25 octobre et 22 novembre 2022 et 2 octobre 2023.

L'examen de proportionnalité a été communiqué au Conseil d'État en date du 30 mai 2024.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis a pour objet principal de modifier la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, afin d'y insérer des règles sur « la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public », nouvelle activité qui se range dans les missions pouvant être accomplies par les entreprises de gardiennage et de surveillance, et d'opérer des modifications nécessaires pour mieux encadrer l'exercice de la profession de gardiennage. D'autres dispositions du projet de loi sous avis ont trait à la délimitation des missions de sécurité publique et de sécurité privée ainsi qu'à la réglementation relative à l'usage de chiens de gardiennage.

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, ces propositions « font notamment suite à certains faits divers ayant défrayé la chronique au cours de l'année dernière [2021] concernant l'usage d'entreprises de gardiennage dans l'espace publique [*sic*], y compris de chiens de gardiennage, ayant soulevé des discussions relatives à la nature exacte de certains services prestés par des entreprises de gardiennage et des limites à tracer entre la sécurité privée et la sécurité publique ».

Dans l'exposé des motifs, les auteurs font référence à un avis de l'Inspection générale de la police, non communiqué au Conseil d'État, émis en février 2022 et qui arriverait à la conclusion « que le cadre légal des entreprises de gardiennage doit être précisé et adapté ».

Le Conseil d'État estime que la pratique courante du recours par des entités privées et publiques à des sociétés de gardiennage afin d'assurer des missions de sécurité rend nécessaire une adaptation de la loi de base précitée du 12 novembre 2002, dans le double but d'un renforcement de la sécurité juridique et d'un cadrage précis de l'exercice de ces missions par les agents de gardiennage.

Le Conseil d'État rappelle qu'il s'était opposé formellement dans son avis complémentaire du 30 avril 2002 relatif au projet de loi n° 4784<sup>1</sup>, à l'origine de la loi précitée du 12 novembre 2002, à l'inclusion de « la surveillance et [...] du contrôle des personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public » dans la liste des activités de surveillance et de gardiennage et à son régime, notamment au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.<sup>2</sup> Il avait également exprimé son hésitation quant au principe même de la mission dont l'exercice est dévolu à des « agents de sécurité privés ». Il est vrai qu'à l'époque, le texte proposé sous forme d'amendement n'encadrait guère cette mission dévolue aux sociétés de gardiennage, le Conseil d'État estimant alors être face à une « autorisation générale ».

Entre-temps, des pays voisins comme la Belgique ou la France ont procédé à une adaptation de leur législation en la matière. À plusieurs endroits du projet de loi, les auteurs indiquent, dans leur commentaire d'article, s'être inspirés des dispositions de la loi belge modifiée du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière<sup>3</sup>.

À cet égard, du fait de l'extension des activités privées de gardiennage prévue par le projet de loi sous avis, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur l'avis du Conseil d'État belge du 25 janvier 2017 relatif au projet de loi belge réglementant la sécurité privée et particulière. Dans son avis précité, le Conseil d'État belge avait marqué ses réserves à l'extension des missions du secteur de la sécurité privée, en expliquant qu'« [i]l n'est a priori pas douteux qu'assurer la sécurité des personnes et des biens a toujours constitué une des fonctions régaliennes de l'État dans le cadre du contrat social par lequel, au travers de la Constitution et des lois portées en vertu de celle-ci, la Nation, détentrice de la souveraineté, se donne des institutions amenées à prendre en charge ce que l'intérêt général requiert en utilisant à cet effet des ressources propres prélevées sur la collectivité nationale par le biais de l'impôt librement consenti »<sup>4</sup>.

En référence à la force publique (article 184 de la Constitution belge)<sup>5</sup>, le Conseil d'État belge relève que le projet de loi « violerait en effet la Constitution si les missions de sécurité publique qu'il entend confier à la diligence du secteur de la sécurité privée devaient être à ce point larges qu'elles relèveraient en tout ou en partie de ce qu'il y a lieu d'entendre comme faisant partie de missions essentielles à rattacher à la force publique et qui sont en tant que telles l'apanage exclusif de l'armée ou de la police fédérale ou locale »<sup>6</sup>.

Le Conseil d'État reviendra sur ce point lors de l'examen des dispositions afférentes du projet de loi sous avis.

Il y a encore lieu de relever que postérieurement au dépôt du projet de loi sous rubrique, un article 8*bis* nouveau a été introduit dans la loi précitée du 12 novembre 2002 par une loi du 7 août

1 Projet de loi n° 4784 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

2 Avis complémentaire du Conseil d'État du 30 avril 2002, n° 45.495, doc. parl. n° 4784<sup>5</sup>.

3 Loi belge modifiée du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière :

« Art. 110. Les agents de gardiennage peuvent retenir les personnes qu'ils ont prises en flagrant délit de faits qui constituent un crime ou un délit et les empêcher de prendre la fuite, dans l'attente de l'arrivée des services de police, à condition d'avoir averti les services de police immédiatement après le flagrant délit.

Art. 111. Jusqu'à l'arrivée des services de police, 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. »

4 Avis n° 60.619/2 du 25 janvier 2017 sur le projet de loi réglementant la sécurité privée et particulière (document parlementaire n° 2388/001), n° 1.4.

5 Art. 184 de la Constitution belge :

« L'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi. »

Voir, pour comparer, l'article 115 de la Constitution (luxembourgeoise) :

« L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

[...] »

6 *Ibidem*, n° 1.5.

2023<sup>7</sup>. Cet article a pour objet de déterminer les règles du contrôle d'honorabilité pour les autorisations délivrées par le ministre de la Justice en vertu des articles 5 et 8 de la loi de 2002. Ce texte n'a pas d'incidence directe sur le projet de loi sous avis, à l'exception toutefois de la référence, au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8*bis* précité, à une « autorisation » prévue à l'article 8, le terme devant être remplacé par celui d'« approbation ».

Dans la mesure où les travaux relatifs à l'élaboration d'un programme de formation professionnelle des agents de gardiennage, annoncés par les auteurs dans l'exposé des motifs, étaient entretemps terminés, le Conseil d'État estime utile que cet aspect puisse également être incorporé dans le texte sous avis.

Le Conseil d'État se doit de rappeler que l'introduction de normes qui n'ont pas de lien suffisant avec l'objet principal du projet de loi nuit à la cohérence et à la lisibilité des textes normatifs et est, par conséquent, à éviter. Il en va ainsi de l'article 25, point 2°, du projet de loi sous avis.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 1<sup>er</sup>

Le point 1° a pour objectif de préciser que personne n'a le droit de recourir à une entreprise ne disposant pas de l'autorisation pour effectuer les prestations prévues à l'article 2 de la loi précitée du 12 novembre 2002. En vertu des modifications apportées par les articles 22 et 23 du projet de loi sous avis, une personne physique ou morale ayant recours à une entreprise non autorisée encourt des sanctions pénales et/ou administratives. Jusqu'à présent, un tel comportement n'était, en principe, pas sanctionnable, seul l'exercice de l'activité de gardiennage sans autorisation étant pénalement répréhensible. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen des articles 22 et 23.

Le point 2° entend adapter la référence à l'acte qui est visé. En effet, la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales a remplacé la loi modifiée du 28 décembre 1988 1. réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; 2. modifiant l'article 4 de la loi du 2 juillet 1935 portant réglementation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise dans l'exercice des métiers. 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.

Le point 3° a pour objet d'insérer un alinéa 4 nouveau à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 12 novembre 2002. Dans leur commentaire, les auteurs expliquent qu'il s'agit de prévoir une base légale pour l'échange d'informations ayant déjà actuellement lieu entre les services afférents de deux ministères différents, compétents pour les autorisations d'établissement, d'une part, et les autorisations pour l'activité de gardiennage, d'autre part.

En ce qui concerne l'échange d'informations, le Conseil d'État note, à la lecture du commentaire de l'article, qu'il s'agit de données à caractère personnel et rappelle, à cet égard, que l'article 31 de la

7 Loi du 7 août 2023 portant modification :

1° du Code de procédure pénale ;

2° du Nouveau Code de procédure civile ;

3° de la loi modifiée du 7 juillet 1971, portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes ;

4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;

6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante ;

7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ;

8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;

9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant ;

10° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ».

Il s'ajoute à ce rappel des textes fondamentaux que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, retenu que « [d]'après l'article 32, paragraphe 3<sup>8</sup>, de la Constitution, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, 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. »<sup>9</sup>

Il y a lieu de déterminer, 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, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, ci-après le « règlement (UE) 2016/679 », ce 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.

#### *Article 2*

La disposition sous revue a pour objet d'ajouter un point 5 à l'article 2 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Les activités de gardiennage et de surveillance couvertes par cette loi recouvrent donc aussi « la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public. » Quelle est la portée de l'adjectif « occasionnels » ? Le commentaire de l'article 28-1, inséré par l'article 19 de la loi en projet, précise que le terme « vise toutes sortes d'événements sociaux, culturels, sportifs, récréatifs, historiques, commerciaux, agricoles ou similaires qui peuvent durer quelques heures ou quelques jours, y compris lorsque ces événements sont récurrents et sont organisés, par exemple, chaque année à la même période. » Le Conseil d'État constate que les hypothèses visées sont très larges et variées. Il estime que l'ajout du terme « occasionnel » n'apporte pas de plus-value normative au terme « événement », ce dernier comportant déjà l'idée du caractère non permanent de la manifestation. Le Conseil d'État constate par ailleurs que l'article 3 de la loi belge précitée du 2 octobre 2017 se borne à se référer à des événements et il recommande en conséquence l'abandon de l'adjectif « occasionnel ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la signification des termes « accueillant du public ». Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet ont entendu viser des événements ouverts au public, excluant du champ d'application de la loi en projet des événements purement privés.

#### *Article 3*

La disposition sous examen entend insérer un article 2-1 au sein de la loi précitée du 12 novembre 2002, interdisant en principe la sous-traitance. Sont néanmoins prévues des exceptions à cette interdiction de principe. La disposition proposée est très similaire à l'article 55 de la loi belge précitée du 2 octobre 2017.

Le Conseil d'État comprend que la disposition sous examen ne déroge pas au droit commun, notamment en matière de responsabilité de l'entrepreneur principal qui sous-traite.

<sup>8</sup> En l'occurrence, il s'agit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, à contenu identique sur ce point.

<sup>9</sup> Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

#### Article 4

La disposition sous revue entend insérer un article 3-1 dans la loi précitée du 12 novembre 2002 afin de permettre aux agents de gardiennage de retenir une personne dans les conditions déterminées par ledit article. La disposition à insérer s'inspire des articles 110 et 111 de la loi belge précitée du 2 octobre 2017<sup>10</sup>.

D'après le commentaire de l'article des auteurs, « il a paru important de ne pas dénaturer la *ratio legis* et l'approche globale sur lesquelles reposent la loi 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 force » ».

Le Conseil d'État 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.

#### Articles 5 et 6

Sans observation.

#### Article 7

La disposition sous examen entend apporter des modifications relatives à l'article 8 de la loi précitée du 12 novembre 2002, qui traite de l'approbation d'engager du personnel et des cas dans lesquels celle-ci est refusée.

Le point 1<sup>o</sup> tend à compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 8, en précisant que seul un agent engagé « par contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée conclu directement entre l'agent et l'entreprise » est considéré « comme étant à la disposition de l'entreprise ». Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de la précision relative à la « disposition de l'entreprise ». Par ailleurs, il s'interroge sur l'utilité de l'insertion effectuée au point 1<sup>o</sup>, dans la mesure où le point 3<sup>o</sup> prévoit l'insertion d'un point 4 à l'article 8, alinéa 2, répétant les incompatibilités prévues dans les deux phrases censées compléter l'alinéa 1<sup>er</sup>. Au vu de cette redondance, le Conseil d'État suggère de se limiter à la modification apportée à l'alinéa 2. En outre, le Conseil d'État note que les termes « étant à disposition » n'ont pas d'autre occurrence dans la suite de la loi précitée du 12 novembre 2002, telle qu'elle est modifiée par la loi en projet, et sont dès lors superfétatoires.

Aux points 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, l'on peut s'interroger sur ce que les auteurs de la loi en projet entendent par « contrat d'insertion ». Le droit luxembourgeois semble ne pas connaître ce type de contrat de travail,

<sup>10</sup> Loi belge modifiée du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière :

« Art. 110. Les agents de gardiennage peuvent retenir les personnes qu'ils ont prises en flagrant délit de faits qui constituent un crime ou un délit et les empêcher de prendre la fuite, dans l'attente de l'arrivée des services de police, à condition d'avoir averti les services de police immédiatement après le flagrant délit.

Art. 111. Jusqu'à l'arrivée des services de police, 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. »

à moins que les auteurs ne souhaitent utiliser cette terminologie pour désigner une série de contrats provisoires. Dans ce cas, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser de quels contrats il s'agit.

En ce qui concerne le point 2°, le Conseil d'État renvoie à son observation afférente formulée dans ses considérations générales.

#### *Article 8*

Cet article a trait à l'application de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions dans le cadre de la loi précitée du 12 novembre 2002.

Au point 2°, le Conseil d'État suggère d'abandonner la partie de phrase « [s]ans préjudice des conditions et modalités prévues par cette législation » dans la mesure où l'applicabilité de la loi précitée du 2 février 2022 ressort clairement des dispositions du point 1°. Il note 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 ».

Au point 3°, la première phrase de la nouvelle disposition reprend l'essentiel de la deuxième phrase de l'article 11, à l'exception de la précision selon laquelle les agents doivent se soumettre « quatre fois par an au moins » à des exercices de tir. Le nombre d'exercices est, selon la dernière phrase de la disposition proposée, à déterminer par règlement grand-ducal. Par ailleurs, les exercices de tir n'ont plus lieu sous la surveillance d'un agent des forces de l'ordre, mais « d'un moniteur de tir de l'entreprise de gardiennage. » Se pose la question de savoir si toute entreprise de gardiennage doit dès lors engager une personne agissant comme moniteur de tir. Quel est le rôle exact de cette personne ? De quelles qualifications doit-elle disposer ?

La rédaction de la deuxième phrase soulève également des interrogations, dans la mesure où il est difficilement compréhensible comment un « exercice de tir » peut être « mis à la disposition de la Police sur simple demande ». La Police grand-ducale aurait donc un pouvoir de surveillance de l'intégralité des entreprises de gardiennage, pouvoir qu'elle n'est, à la lecture de la disposition sous examen, pas obligée d'exercer systématiquement. Enfin, la troisième phrase renvoie au pouvoir réglementaire le soin de « fixe[r] les conditions et les modalités de ces exercices de tir, y compris le nombre de séances de tir à accomplir pendant la formation de base et la formation continue ».

La troisième phrase dispose aussi que l'entreprise de gardiennage doit organiser deux types de formation, la « formation de base » et la « formation continue ». Aucune information n'est donnée sur le contenu de ces formations et leur nature. Les seules dispositions relatives à des formations de tir dans le cadre de la loi précitée du 12 novembre 2002 se trouvent dans la section relative aux « transports de fonds transfrontaliers d'euros en espèces ». La disposition sous avis ayant trait à une matière réservée à la loi par l'article 35 de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>11</sup>, l'article 32, paragraphe 3, devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « 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 ». La disposition sous avis ne répondant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement.

#### *Article 9*

La disposition sous revue entend insérer un article 13-1 au sein de la loi précitée du 12 novembre 2002, afin de réglementer la possibilité pour les entreprises de gardiennage d'utiliser des chiens pour exercer les missions prévues à l'article 2. Le Conseil d'État 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.

<sup>11</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.



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.

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que les agents d'une entreprise de gardiennage souhaitant faire usage de chiens dans le cadre de l'exercice des missions visées à l'article 2 « doivent avoir participé à des cours de formation qui sont organisés par une personne physique ou morale agréée par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. » 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.

La disposition sous avis ayant trait à une matière réservée à la loi par l'article 35 de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>12</sup>, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « 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 ». L'article 13-1 sous examen ne répondant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement et demande que cette disposition soit reformulée.

En ce qui concerne l'alinéa 3, point 2°, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de la référence au seul paragraphe 4 de l'article 9 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Il recommande de viser l'article 9 dans son intégralité, comme cela ressort d'ailleurs du commentaire de l'article.

L'alinéa 4 prévoit que « [p]our le surplus, les dispositions de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, non contraires aux dispositions du présent article, sont applicables. » La disposition à insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2002 constitue une disposition spéciale, dérogeant à la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, qui constitue la loi générale. Étant donné que l'alinéa 4 rappelle le principe *lex specialis derogat legi generali*, il n'apporte pas de plus-value normative. Le Conseil d'État recommande sa suppression.

#### Article 10

La modification opérée par la disposition sous examen concerne l'article 14 de la loi précitée du 12 novembre 2002, qui est le premier article relatif à l'activité spécifique de surveillance de biens mobiliers et immobiliers.

Au point 1° de l'article sous revue, l'on peut s'interroger sur le sens des termes « gardiens statiques sur place ». En effet, l'usage de l'adjectif « statique » implique que les termes renvoient à des gardiens se trouvant sur un lieu unique à un endroit précis et ne quittant pas cet endroit. Pourtant, selon le commentaire de la disposition, les gardiens statiques sont ceux qui « se trouvent sur place et restent sur le site à surveiller ». Il s'agit donc de gardiens qui peuvent se déplacer à l'intérieur du site surveillé et y effectuer des patrouilles. Le Conseil d'État suggère, par conséquent, d'omettre les termes « sur place », ceux-ci étant redondants par rapport à celui de « statique ».

Le point 2° entend insérer un alinéa 2 à l'article 14 de la loi précitée du 12 novembre 2002. L'idée de cette insertion se fonde, selon le commentaire de la disposition, « sur le principe qu'une entreprise de gardiennage n'est que le mandataire de son cocontractant et que, partant, elle ne saurait avoir plus de droits ou pouvoirs que son mandant, ce qui vaut évidemment aussi pour les agents de gardiennage qui sont les employés de l'entreprise de gardiennage mandatée et qui exécutent les missions de gardiennage sur le terrain » et « vise [par conséquent] à exclure qu'une personne physique ou morale, quelle qu'elle soit, puisse charger une entreprise de gardiennage d'une mission qui, de par la loi, est

<sup>12</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

réservée à la force publique, et principalement à la Police. » Le Conseil d'État partage ce point de vue. Il recommande de rédiger le point 1<sup>o</sup> comme règle générale ne souffrant pas d'exception.

Au sujet du point 2<sup>o</sup>, le commentaire de la disposition précise que les interdictions des lettres a) et b) ne sont pas cumulatives « en ce sens qu'une mission de surveillance pourrait être interdite par la lettre a), mais elle serait cependant permise alors qu'elle relève de la lettre b). » L'exemple fourni par les auteurs est celui où une commune souhaite faire surveiller les abribus ou horodateurs de stationnement de voitures dont elle est responsable. Dans le commentaire de la disposition, les auteurs précisent : « Ces biens se trouvent dans des lieux librement accessibles au public et donc, suivant la lettre a), cette mission serait interdite. Mais comme il s'agit de biens sur lesquels la commune est titulaire de droits et obligations qui permettent une surveillance, cette mission est admise suivant la lettre b). » Le Conseil d'État ne partage pas l'interprétation du texte donnée par les auteurs. Le terme « ou » *in fine* de la lettre a) a pour effet de couvrir les deux catégories visées. Il n'a pas pour effet que les deux hypothèses soient exclusives l'une de l'autre. Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent instaurer une dérogation à la lettre a), ce que la disposition, telle qu'elle est rédigée, ne reflète pas. Le Conseil d'État donne à considérer que si la disposition était reformulée dans le sens développé par les auteurs dans leur commentaire, à savoir permettre la protection d'abribus appartenant à la commune, une telle mission serait proche de la protection ou du maintien de la sécurité et de l'ordre publics, exclue au point 1<sup>o</sup>.

La surveillance est limitée à l'objet même et ne peut, en aucun cas, s'étendre à la surveillance de l'espace public.

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la disposition sous examen soit reformulée dans un sens positif qui indique de façon précise ce que les agents sont en droit de surveiller.

En ce qui concerne l'expression « lieux librement accessibles au public », le Conseil d'État relève qu'elle n'est pas définie dans la loi et ne se retrouve pas dans d'autres législations nationales, ces dernières utilisant le concept de « lieux accessibles au public »<sup>13</sup>. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, soit de définir l'expression utilisée dans le texte même de la loi, soit de la remplacer par l'expression consacrée en droit national de « lieux accessibles au public ».

### Article 11

L'article sous examen entend insérer un article 14-1 au sein de 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.

L'article 14 de la loi précitée du 12 novembre 2002 est muet sur la question de savoir si cette mission inclut aussi la surveillance de la sécurité des personnes se trouvant au sein des biens surveillés. Dans son avis du 9 octobre 2001, le Conseil d'État avait conseillé « aux auteurs du projet de loi de préciser si cette mission comporte aussi, comme en droit français (article 1<sup>er</sup> de la loi No 83/629 du 12 juillet 1983), celle d'assurer la sécurité des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens. »<sup>14</sup> La lecture de l'article 14-1 à insérer, notamment en raison de l'alinéa 7, prévoyant expressément que les agents peuvent enjoindre aux personnes qui « font preuve d'un comportement susceptible de mettre en péril la sécurité des personnes ou des biens » de quitter les lieux, signifie, aux yeux du Conseil d'État, que la mission d'assurer la sécurité des biens inclut le fait d'assurer la sécurité des personnes. Il suggère d'inscrire cette mission connexe de façon explicite dans la loi, de préférence à l'article 14.

La disposition emploie le terme « constatation » et non le terme « vérification » à l'alinéa 3, comme sa disposition homologue dans le cadre de la surveillance lors d'événements occasionnels à l'article 28-2. Le Conseil d'État s'interroge sur une éventuelle différence de signification entre la constatation et la vérification de l'identité. Il est nécessaire de préciser qu'en droit, un contrôle d'identité diffère d'une vérification d'identité. L'article 45 du Code de procédure pénale vise la vérification d'identité comme un pouvoir réservé aux seuls officiers et agents de police judiciaire. Le Conseil d'État

<sup>13</sup> Articles 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 8bis, paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup>, et 9 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

<sup>14</sup> Avis du Conseil d'État du 9 octobre 2001, n° 45.495, doc. parl. n° 4784<sup>3</sup>, p. 4.

recommande l'emploi de l'expression « contrôle » qui est également utilisée à l'article 5 de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

Les alinéas 6 et 7 reprennent l'article 105, alinéas 3 et 4, de la loi belge précitée du 2 octobre 2017, tout en procédant à des adaptations. Le Conseil d'État conseille aux auteurs de la loi en projet de remplacer le terme « violence » par celui de « force », qu'il estime plus approprié.

#### *Article 12*

La disposition sous revue entend modifier l'article 15, deuxième phrase, de la loi précitée du 12 novembre 2002, afin de prévoir que le requérant souhaitant obtenir une autorisation d'exercer l'activité de surveillance de biens mobiliers et immobiliers a l'obligation de « disposer d'un central équipé d'une chambre forte qui doit être occupé en permanence par deux agents opérateurs au moins. »

Selon la lecture du Conseil d'État, 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 13*

L'article 13 sous revue entend insérer un alinéa 2 à l'article 17 de la loi précitée du 12 novembre 2002. La première phrase énonce des évidences. Elle est superfétatoire et à supprimer.

L'idée de la deuxième phrase est de préciser que les agents ne sont pas des agents de police et ne peuvent dès lors pas intervenir 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. » Le commentaire de la disposition sous examen donne des exemples de cette exception, couvrant notamment l'article 43 du Code de procédure pénale et les articles 410-1 et 410-2 du Code pénal.

#### *Article 14*

La disposition sous examen entend insérer un article 17-1 au sein de la loi précitée du 12 novembre 2002, prévoyant en substance 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 », selon le commentaire de la disposition. Les « conditions générales de base » seraient les mêmes pour les deux activités. Ceci est vrai, dans la mesure où les dispositions contenues dans la section I<sup>er</sup> de la loi précitée du 12 novembre 2002 s'appliquent à tout type d'activité prévue par cette même loi. Le nouvel article 28-4, que l'article 19 du projet de loi sous examen entend insérer dans ladite loi, comporte toutefois des conditions supplémentaires et spécifiques s'appliquant à la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public.

Le Conseil d'État considère que 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 souhaitent 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<sup>er</sup> de la loi précitée du 12 novembre 2002.

#### *Article 15*

Sans observation.

#### *Article 16*

La disposition sous revue entend modifier la référence à la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, abrogée et remplacée par la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>.

#### *Article 17*

La disposition sous examen entend abroger l'article 27-5 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 23 de la loi en projet.

### Article 18

La disposition sous revue vise à remplacer l'article 28 de la loi précitée du 12 novembre 2002, disposition qui définit la mission de protection de personnes.

L'alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, reprend l'idée de l'article 28 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Le Conseil d'État considère que la mention que l'activité est faite « à titre professionnel » est superflète, étant donné que ne rentrent dans le champ d'application de la loi que des professionnels.

### Article 19

L'article sous examen entend insérer une section V-1 dédiée à la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public au sein de la loi précitée du 12 novembre 2002, créant les articles 28-1 à 28-4 nouveaux. Selon le commentaire de la disposition sous examen, « le projet de loi n° 4784 a été voté sans dispositions y afférentes [à la « surveillance et la protection de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public »], 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'activités (cf. le rapport de la commission juridique du 11 septembre 2002, doc. parl. n° 4784<sup>8</sup>, page 3, *in fine*) ». Le Conseil d'État constate que les auteurs de la loi en projet ont pris soin d'encadrer avec précision la mission de surveillance d'événements. Une partie du texte est repris de la loi belge précitée du 2 octobre 2017.

#### Article 28-1

L'alinéa 1<sup>er</sup> de la disposition sous examen définit la surveillance lors d'événements. Elle « consiste à assurer à titre professionnel la surveillance des personnes et des biens lors d'un événement ouvert au public en veillant au respect des conditions de sécurité fixées par l'organisateur de l'événement et relatives à son bon déroulement, 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 ». Le Conseil d'État recommande la suppression de la mention « à titre professionnel ». Il estime, en outre, que l'expression « établissement stable et permanent » n'est pas adaptée pour désigner « une construction durable », selon le commentaire de l'article sous revue qui fournit comme exemples les centres sportifs, culturels et les salles de théâtre et de concert.

Concernant les termes « lieux librement accessibles au public », 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.

Le Conseil d'État demande encore, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser dans la loi en projet ce qu'il faut entendre par « établissement stable et permanent ».

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 13.

#### Article 28-2

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 11 en ce qui concerne la différence entre le contrôle d'identité et la vérification d'identité.

À l'alinéa 2, en ce qui concerne la faculté d'une inspection visuelle des voitures, le Conseil d'État estime qu'il aurait été indiqué de mieux encadrer cette hypothèse, notamment en ce qui concerne la localisation du véhicule. À cet égard, l'article 103 de la loi belge précitée du 2 octobre 2017 précise qu'un tel contrôle ne peut être effectué qu'à l'entrée des lieux non accessibles au public qu'ils surveillent.

Il y a lieu de reformuler la dernière phrase de l'alinéa 5 comme suit :

« Lorsque ces personnes n'obtempèrent pas, les agents peuvent les faire quitter l'événement ou une zone particulière de l'événement, sans faire usage de la violence. »

#### Article 28-3

Cet article introduit un régime d'autorisation auprès du bourgmestre pour les événements pour lesquels l'organisateur engage une entreprise de gardiennage autorisée et qui se déroulent dans des lieux qui sont librement accessibles au public. Le commentaire de l'article précise que lorsque

« l'article 28-2 ne s'applique pas, l'événement peut se dérouler suivant les autres dispositions légales ou réglementaires le cas échéant applicables, comme par exemple les règlements communaux de police ». Les auteurs ajoutent que « l'application de l'article 28-3 n'exclut pas l'application d'autres dispositions légales ou réglementaires qui prévoient éventuellement des dispositions additionnelles concernant la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques, comme, par exemple, le règlement communal de police ou le Code de la route si l'événement se déroule sur la voie publique ouverte à la circulation de véhicules. » Le Conseil d'État considère que cette interprétation fournie par les auteurs au sujet de la réglementation applicable ne résulte pas nécessairement du texte de la disposition sous examen. Il y a lieu de le préciser dans la loi.

L'alinéa 4 soulève la question du pouvoir du bourgmestre d'imposer à l'organisateur des mesures supplémentaires « nécessaires à assurer l'ordre public ». Le Conseil d'État rappelle que l'article 37, première phrase, de la Constitution érige en matière réservée à la loi toute limitation de l'exercice des libertés publiques et que cette limitation doit respecter leur contenu essentiel. Il rappelle également qu'en vertu de l'article 124, alinéa 2, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. » À cet égard, il renvoie à son avis du 15 juillet 2022 relatif au projet de loi n° 7993 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Au vu des articles 23, 25, 37 et 124 de la Constitution, le pouvoir du bourgmestre d'autoriser des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public doit être prévu par la loi. De même, les conditions sous lesquelles cette autorisation peut être octroyée par le bourgmestre doivent également figurer dans la loi.

Le Conseil d'État note que les alinéas 4 et 5 contiennent des éléments de nature à satisfaire les exigences constitutionnelles, mais il relève, d'une part, qu'il y a lieu de préciser davantage ces éléments et que, d'autre part, les alinéas 4 et 5 s'insèrent dans une loi visant exclusivement les activités privées de gardiennage et, de surplus, ne concernent que les événements pour lesquels l'organisateur a engagé une entreprise de gardiennage et non pas les événements pour lesquels aucune entreprise de gardiennage n'a été engagée.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'avis du Conseil d'État belge y cité. La protection de l'ordre public est le monopole de l'État et de la Police grand-ducale. Comme le maintien de l'ordre public ne saurait être délégué à un organisateur privé ayant recours aux services d'une entreprise de gardiennage, le Conseil d'État demande de modifier le texte sous examen en faisant uniquement référence à la sécurité des biens et personnes.

Finalement, le Conseil d'État rappelle que l'article 25 de la Constitution ne prévoit la possibilité de restrictions, sous forme d'une autorisation préalable, que pour des rassemblements « en plein air dans un lieu accessible au public ». Dès lors que l'article sous examen vise les rassemblements « dans des lieux librement accessibles au public », sans distinguer entre les rassemblements en plein air et ceux qui n'ont pas lieu en plein air, il est contraire à l'article 25 de la Constitution, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. En ce qui concerne le terme « librement », le Conseil d'État renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'égard de l'article 10 du projet de loi sous avis, qui est réitérée au sujet de la disposition sous examen.

L'alinéa 5 règle le pouvoir du bourgmestre d'interdire le déroulement d'un événement qui tombe dans le champ d'application de l'article 28-3. Le Conseil d'État se pose la question de l'articulation de cette disposition avec les autres pouvoirs du bourgmestre qui lui incombent en vertu d'autres textes. Ainsi, l'article 71 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose que « [l]a police des spectacles appartient au bourgmestre ; il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics », sans prévoir de délai à cette faculté. Cette disposition s'applique-t-elle lorsque le délai de huit jours à compter de la réception de la déclaration est révolu ? Et comment l'alinéa 5 s'articule-t-il avec l'article 58 de la loi communale précitée permettant au bourgmestre et échevins de prendre des règlements et ordonnances de police « [e]n cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ». Le Conseil d'État s'interroge encore sur la nécessité d'imposer un délai de huitaine au bourgmestre pour notifier l'interdiction de l'événement à l'organisateur. Le bourgmestre n'a-t-il pas l'obligation d'intervenir à tout moment en cas de péril ?

Dans la mesure où les organisateurs sont traités différemment en fonction du recours à une entreprise de gardiennage privée ou non, le Conseil d'État estime que la disposition sous examen crée une



différence de traitement entre ces deux catégories de personnes. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>15</sup> relative à l'ancien article 10*bis*, devenu l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes.

Pour les raisons développées ci-avant, le Conseil d'État doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'alinéa 5, tant pour insécurité juridique que pour contrariété à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

#### *Article 28-4*

L'alinéa 2 prévoit que les agents exécutant une mission de surveillance d'un événement doivent porter leur uniforme de service et leur « carte de légitimation doit être portée de façon visible sur l'uniforme pendant la durée de la mission. » Le Conseil d'État constate que les règles relatives au port de l'uniforme et à la carte de légitimation diffèrent selon les missions à accomplir par les agents sans que les auteurs fournissent des explications à ce sujet. Il demande d'aligner les textes.

#### *Articles 20 et 21*

Sans observation.

#### *Article 22*

L'article 22 sous examen a pour objet d'effectuer des modifications à l'article 30 de la loi précitée du 12 novembre 2002, relatif aux sanctions pénales.

#### *Point 1°*

Le point 1° entend remplacer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 30 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Les comportements qui sont sanctionnés ne sont pas tous les mêmes que ceux prévus dans le texte actuellement en vigueur. Les auteurs de la loi en projet expliquent ce remplacement en précisant qu'ils ont « modifi[é] les dispositions pénales de deux façons, à savoir, d'une part, en ajoutant quelques articles nouveaux insérés dans la loi du 12 novembre 2002 par le projet de loi sous examen, et, d'autre part, en supprimant certains articles de la loi de l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>, dont les dispositions ne sont plus pénalement sanctionnables, alors que le présent projet de loi propose de prévoir dorénavant des amendes administratives. » Le Conseil d'État croit lire dans ce passage que les auteurs entendent procéder à un toilettage de texte.

Parmi la liste des dispositions dont la violation est sanctionnée pénalement, le Conseil d'État constate qu'il n'est parfois pas évident de cerner exactement quel est le comportement sanctionné pénalement. Ainsi, il se demande, par exemple, quel est précisément le comportement à sanctionner à l'article 3-1, alinéa 2. S'agit-il du fait de ne pas surveiller la personne retenue jusqu'à l'arrivée des services de police ou le fait d'enfermer, d'attacher ou d'appliquer à une personne retenue un quelconque moyen de « contention », ou les deux ? L'élément-clé de la disposition que l'article 4 entend insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2002 est l'appel à la Police grand-ducale, condition *sine qua non* du pouvoir de rétention des agents de gardiennage. Pourtant, le Conseil d'État relève que le non-accomplissement de cette formalité n'est pas directement sanctionné pénalement, à moins de lire la référence à l'article 3-1, alinéa 2, de telle sorte que cet élément est inclus implicitement dans l'incrimination.

Le Conseil d'État se demande également quel est précisément le comportement visé par la référence à l'article 11, alinéa 3. S'agit-il du manquement de suivre une formation, celui de ne pas donner suite à la demande de la Police grand-ducale de lui remettre les résultats, ou, ce qui paraît le plus approprié, le fait pour l'agent de porter une arme en dehors de son service ?

<sup>15</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

Se pose encore la question de savoir quels sont les comportements visés par la référence à l'article 14-1, alinéas 2 à 4.

En outre, le Conseil d'État s'interroge pourquoi l'article 17, alinéa 2, est inclus dans la liste des dispositions dont la violation est pénalement sanctionnée, tandis que l'article 28-1, alinéa 2, ne l'est pas. La question se pose dans la mesure où les deux dispositions sont similaires.

De manière générale, le principe de la légalité des peines, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination. Le Conseil d'État se doit de critiquer l'approche des auteurs du projet de loi de vouloir sanctionner les infractions à des chapitres et des articles entiers, dans la mesure où les infractions visées ne sont pas clairement déterminées.<sup>16</sup> Pour les raisons invoquées ci-avant, le Conseil d'État s'oppose formellement aux dispositions examinées pour contrariété à l'article 19 de la Constitution.

#### *Point 2°*

Le point 2° vise à insérer un nouvel alinéa 2 à l'article 30 de la loi précitée du 12 novembre 2002, sanctionnant le fait pour « toute personne physique ou morale [de] prend[re] recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la présente loi, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi. » Il s'agit de punir la méconnaissance de la nouvelle obligation prévue à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, nouveau, à insérer par l'article 1<sup>er</sup>, point 1°. La sanction prévue est la même qu'à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État partage les réserves formulées tant par le procureur général d'État que par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans leurs avis respectifs quant au libellé de cette nouvelle infraction pénale. Les critiques visent essentiellement l'emploi des termes « savait ou aurait dû savoir ». 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.

#### *Article 23*

La nouvelle sous-section comporte un seul article, à savoir l'article 30-2, dont l'objet est de reprendre une partie de l'article 27-5, abrogé par l'article 17 de la loi en projet. Cette disposition est relative à la sanction de l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro. La fourchette de l'amende est modifiée et fixée de 251 à 250.000 euros.

En outre, la disposition nouvelle punit les « infractions à la présente loi ». Le commentaire de la disposition justifie ceci à l'aide d'une explication au sujet de l'application de la loi précitée du 12 novembre 2002, en précisant ce qui suit :

« Il a été constaté au cours des dernières années que, lorsque les dispositions de la loi 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 par exemple le fait de prester des activités de gardiennage sans autorisation au sens de l'article 6 de la loi, mais en règle générale d'une violation de règles secondaires, comme par exemple le fait de faire travailler un agent de gardiennage dans un uniforme non agréé ou sans carte de légitimation, le non-respect du quota des quinze ou vingt agents prévus aux articles 15 et 19 de la loi, le fait de faire occuper le central par un seul agent ou par aucun agent pendant une certaine période, 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.

Or, d'un côté, même si certains de ces faits étaient sanctionnables pénalement, ils ont été, en règle générale, classés sans suites en ce qui concerne la poursuite pénale, au vu du trouble minime

<sup>16</sup> Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021, n° 52.905, doc. parl. n° 7319<sup>6</sup>, p. 9.

causé à l'ordre public, voire l'absence de trouble à l'ordre public tout court. Cependant, de l'autre côté, ces faits étaient suffisamment perturbateurs en ce qui concerne le secteur du gardiennage en général, et 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, ou européennes et internationales qui procèdent toutes par voie de marchés publics dans le cadre desquels le critère du prix est prépondérant, voire déterminant. »

Les auteurs justifient l'introduction de cette nouvelle disposition entre autres par le souhait de protéger le « jeu de la concurrence ». Le Conseil d'État constate que les auteurs de la loi en projet créent un système dans lequel certains comportements sont sanctionnés respectivement par une peine d'emprisonnement et/ou par une amende, donc par une sanction de nature pénale (articles 30 et 30-1, tout en précisant que l'article 30-1 ne prévoit qu'une amende), d'autres seulement par une amende administrative (l'article 22 du règlement (UE) n° 1214/2011 précité et les comportements non visés aux articles 30 et 30-1), et une troisième catégorie par une sanction pénale et une amende administrative (les références incluses à l'article 30 et les comportements sanctionnés par l'article 30-1 sont couverts par la mention « infractions à la présente loi » dans la disposition sous examen).

Le Conseil d'État estime que le dispositif prévu à l'article 30-2, alinéa 1<sup>er</sup>, n'est pas conforme au principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité de la peine, étant donné que l'on ne sait pas exactement quels comportements sont susceptibles d'être sanctionnés. Il est dès lors contraire à l'article 19 de la Constitution, les sanctions administratives étant « soumises par la Cour constitutionnelle aux principes découlant de l'article [19] de la Constitution ».<sup>17</sup>

Enfin, le dispositif sous revue risque de heurter le principe du *non bis in idem* notamment protégé par le protocole additionnel n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Telle que la disposition est rédigée, elle n'exclut pas le pouvoir du ministre de la Justice de prononcer une amende contre une personne ou entreprise qui a déjà été condamnée au pénal pour le ou les mêmes faits. Comme le procureur général d'État l'a relevé dans son avis précité, « il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle prohibe le cumul des sanctions pénales et administratives lorsque ces dernières revêtent une nature pénale, que l'on se trouve confronté à une même infraction et qu'il y a répétition de la même procédure ».

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen 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.

L'alinéa 4 prévoit la publication des amendes administratives définitives au Journal officiel. La disposition ne contient aucune indication sur les éléments à publier, ni sur la durée de la publication. Il en est de même du commentaire. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie au régime des publications des sanctions administratives défini aux articles 63-3 et 63-3*bis* de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Ces textes déterminent les éléments à publier et prévoient certaines exceptions. En ce qui concerne la durée de la publication de la sanction, elle est limitée à cinq ans. Si la publication contient des données à caractère personnel, la durée maximale de la publication est de douze mois. Comme la disposition sous examen prévoit une publication au « Mémorial B » du Journal officiel, il y a lieu de garantir que les publications relatives à la sanction administrative ne puissent plus être retracées. Le Conseil d'État demande que les dispositions soient reformulées et précisées dans le sens préconisé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 20 de la Constitution. Les auteurs pourraient utilement s'inspirer des dispositions précitées de la loi précitée du 5 avril 1993, notamment en ce qui concerne les conditions de publication, l'outil de publication, en l'occurrence un site internet accessible au public, et les délais de conservation et d'anonymisation.

#### Articles 24 à 27

Sans observation.

\*

<sup>17</sup> Avis du Conseil d'État du 16 novembre 2021, n° 60.531, doc. parl. n° 7767<sup>4</sup>, p. 25.



## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

### *Observations générales*

Le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple à l'article 5 « À l'article 4, alinéa 2, deuxième phrase, de la même loi, ».

Au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Lorsqu'il s'est référé à la Police grand-ducale, il y a lieu d'écrire « Police grand-ducale » et non « Police » ou « police ».

Le Conseil d'État signale que s'il y a plusieurs actes qu'il s'agit de modifier et si le nombre des modifications y relatives s'avère trop important, il est indiqué de regrouper les modifications relatives à un même acte sous un chapitre distinct, tout en reprenant chaque modification sous un article particulier. Partant, le projet de loi sous examen est à restructurer comme suit :

### « Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

**Art. 1<sup>er</sup>.** [...].

[...]

**Art. 24.** [...].

### Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement

**Art. 25.** [...].

### Chapitre 3 – Dispositions transitoires et finales

**Art. 26.** [...].

**Art. 27.** [...]. »

### *Article 1<sup>er</sup>*

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Les numérotations ne sont pas à présenter en caractères gras. Cette observation vaut également pour les articles 7, 8, 10, 22 et 25.

Au point 1<sup>o</sup>, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« 1<sup>o</sup> Entre l'alinéa 1<sup>er</sup> et l'alinéa 2 est inséré l'alinéa suivant : ».

Le point 2<sup>o</sup> est à reformuler comme suit :

« 2<sup>o</sup> À l'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, la date « 28 décembre 1988 » est remplacée par celle du « 2 septembre 2011 ».

### *Article 3*

À des fins de cohérence interne à l'acte qu'il s'agit de modifier, il y a lieu de faire usage de numéros suivis d'un point pour les subdivisions. Cette observation vaut également pour les articles 9, 10, point 2<sup>o</sup>, 11, 19 et 24. Les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

À l'article 2-1, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, à insérer, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Cette observation vaut également pour l'article 11, à l'article 14-1, alinéa 6, première phrase, à insérer.

*Article 4*

À l'article 3-1, alinéa 3, à insérer, il convient de supprimer le terme « toute », qui est superfétatoire.

*Article 7*

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Partant, et compte tenu des observations générales, l'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 7.** L'article 8 de la même loi est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1<sup>er</sup> [...] ;

2° À l'alinéa 2 sont apportées les modifications suivantes :

a) À la phrase liminaire, le mot « autorisation » est remplacé par le mot « approbation » ;

b) 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. [...] » »

*Article 8*

Le Conseil d'État se doit de signaler que la disposition à modifier n'est pas constituée d'alinéas. À la lecture du texte coordonné joint à la loi en projet, le Conseil d'État comprend que les auteurs souhaitent transformer l'alinéa unique en plusieurs alinéas, tout en prévoyant des modifications ponctuelles. Il est conseillé de procéder au remplacement de l'article 11 dans son intégralité.

*Article 9*

À l'article 13-1, alinéa 3, point 2°, il convient de se référer à l'intitulé complet de l'acte visé.

*Article 10*

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 10.** L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

1° Les mots [...] sont remplacés par les mots [...] ;

2° Il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] » »

*Article 15*

Le Conseil d'État signale que le terme à insérer est à accorder au pluriel.

*Article 17*

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase.

*Article 18*

Il est renvoyé à l'observation formulée à l'endroit de l'article 27 ci après et l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 18.** L'article 28 de la même loi est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante :

« [...] » ;

2° Après l'alinéa 1<sup>er</sup>, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] » ;

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

« [...] ». »

À l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, la formule « d'une ou de plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire, *in fine*, « sur la demande de celle ci » au lieu de « sur sa demande ».

#### Article 19

À des fins de cohérence interne à l'acte qu'il s'agit de modifier, il est proposé d'ajouter un point après l'indication du numéro de section, pour écrire « Section V-1. ». Cette observation vaut également pour l'article 24, à la section VII-1 à insérer.

À l'article 28-1, alinéa 3, point 2°, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « rémunératoire » par celui de « payant ».

À l'article 28-2, alinéa 1<sup>er</sup>, troisième phrase, à insérer, il faut écrire « ou une autre information contenue dans le document présenté par cette personne ».

À l'article 28-3, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il faut écrire « le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se déroule l'événement ».

À l'article 28-4, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, à insérer, il faut écrire « pendant les plages horaires où les agents de gardiennage, appelées à exécuter une mission, ».

#### Article 22

Au point 1°, à l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1., 2., 3., ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « ainsi qu'aux règlements grand-ducaux pris en son exécution ».

Au point 2°, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« 2° Entre l'alinéa 1<sup>er</sup> et l'alinéa 2 est inséré l'alinéa suivant : ».

À l'article 30, alinéa 2, à insérer, il faut écrire « Est puni des peines prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup> toute personne physique ou morale qui a recours à une autre personne physique ou morale [...]. »

#### Article 23

Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi sous examen souhaitent insérer une sous-section II nouvelle comprenant un article 30-2 nouveau au sein de l'acte à modifier. Il y a donc lieu de modifier la phrase liminaire afin de préciser que l'insertion est à effectuer à la suite de l'article 30-1 et non de l'article 30.

À l'article 30-2, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, à insérer, il y a lieu de se référer au « règlement (UE) n° 1214/2011 ». À l'alinéa 2, deuxième phrase, il faut écrire « les nom et prénoms ».

#### Article 25

Au point 2°, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« 1° Entre l'alinéa 1<sup>er</sup> et l'alinéa 2 est inséré l'alinéa suivant : ».

#### Article 26

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

#### Article 27

Le paragraphe 2 de l'article sous revue prévoit une mise en vigueur différée pour l'article 28, alinéa 3, et les articles 28-1 à 28-4, à insérer dans la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance. Or, pour viser les textes en question, il y a lieu de

s'en tenir à la numérotation des articles du projet de loi sous revue, tout en reprenant la proposition de reformulation de l'article 18 ci-avant et en conférant à l'article sous revue la teneur suivante :

« **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 18, point 3°, et 19, qui entrent en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 11 juin 2024.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marc THEWES



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau