

N° 4784<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI**

relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(30.4.2002)

Par dépêche en date du 10 avril 2002, le Président de la Chambre des députés, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Les amendements, adoptés par la Commission juridique de la Chambre des députés, étaient accompagnés de brefs commentaires.

Un texte coordonné a également été communiqué au Conseil d'Etat par le Président de la Chambre des députés, et le Conseil d'Etat entend se baser sur ledit texte coordonné pour émettre le présent avis.

\*

L'amendement à l'article 2 maintient parmi les activités relevant du champ d'application de la loi en projet la protection des personnes. Dans la foulée des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 octobre 2001, il y a donc lieu de partir de la prémisse que les auteurs du projet de loi originaire n'ont pas entendu de propos délibéré exclure ces activités de la réglementation future.

La précision que la future loi s'appliquera au transport de fonds *ou de valeurs* fait suite à une proposition du Conseil d'Etat et ne donne pas lieu à d'autres observations.

Les auteurs des amendements proposent encore d'ajouter, parmi les activités tombant sous le coup de la loi en projet, la surveillance et le contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet aux observations qu'il formulera à l'endroit du nouvel article 29.

Le Conseil d'Etat constate encore que dans le texte coordonné, il n'est plus question de „gestion de centres d'alarmes *privés*“, mais de „gestion de centres d'alarmes“. Cette modification découle de la modification de l'intitulé de la section III ainsi que de l'amendement à l'article 18. Même si aucune explication n'est fournie à l'appui de la suppression de l'adjectif „privés“, le Conseil d'Etat peut y marquer son accord, dans la mesure où il est à supposer que les auteurs des amendements ont voulu éviter que de l'emploi de cet adjectif ne résultent des difficultés pour des personnes morales de droit public de recourir le cas échéant aux services de professionnels effectuant ce genre d'activités.

Les amendements à l'article 3 tiennent compte des observations formulées par le Conseil d'Etat en relation avec le principe de spécialité. Ce principe s'appliquera donc à toutes les personnes qui se voient délivrer une autorisation au titre de la future loi, indépendamment du statut juridique de l'entreprise dont s'agit. Les auteurs des amendements prennent par ailleurs soin de préciser que, s'agissant des personnes autorisées à effectuer la gestion de centres d'alarmes, le principe de spécialité ne s'oppose pas à ce que ces personnes exercent également des activités de conception, d'installation, d'entretien ou de réparation, „selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur“, c'est-à-dire en disposant notamment de l'autorisation d'établissement requise. Le Conseil d'Etat propose une modification d'ordre rédactionnel: plutôt que de se référer à „l'autorisation visée à l'article 6 ci-dessous“, il y aurait lieu d'écrire au nouvel alinéa 3 „l'autorisation d'exercer l'activité de gestion de centres d'alarmes“,

dans la mesure où seule cette autorisation semble en l'espèce visée et non pas l'autorisation d'exercer une des autres activités énumérées à l'article 2.

L'amendement à l'article 4 reprend une modification d'ordre rédactionnel proposée par le Conseil d'Etat. Pour le surplus, les auteurs des amendements ne prennent pas position par rapport aux observations formulées par le Conseil d'Etat en relation avec la „liste du personnel engagé“ à produire à l'appui d'une demande d'autorisation. Le Conseil d'Etat estime toujours nécessaire que, dans le cadre des travaux parlementaires, le déroulement de la procédure soit précisé, plus particulièrement quant à l'étendue de l'obligation faite au demandeur de produire, lors de l'introduction de la procédure d'autorisation, la liste du personnel engagé.

La modification proposée à l'endroit de l'article 5, prévoyant que le ministre de la Justice peut, avant de prendre sa décision, soumettre le dossier aussi au ministre ayant dans ses attributions les services d'incendie et de sauvetage, n'est pas autrement explicitée. Le Conseil d'Etat n'entend cependant pas s'opposer à cette modification, même s'il n'en perçoit pas directement la nécessité.

L'amendement à l'article 7 ne suscite pas d'observations.

A l'article 8, les auteurs des amendements proposent d'étendre l'obligation de faire approuver par le ministre de la Justice l'engagement du personnel à tous les salariés occupés par une personne autorisée à exercer une des activités visées à l'article 2. Le Conseil d'Etat constate que l'amendement ne fait plus la distinction suivant que les salariés sont employés à effectuer les différentes activités visées. A la limite, même l'engagement de personnel affecté au nettoyage devrait en conséquence être approuvé par le ministre de la Justice. Aux yeux du Conseil d'Etat, une obligation aussi absolue, outre qu'elle engendrera un travail administratif hors de proportion avec l'objectif à atteindre, est de nature à imposer aux employeurs des contraintes qui ne semblent que difficilement justifiables. Or les restrictions à la liberté des employeurs d'organiser leur entreprise devraient rester l'exception. Le Conseil d'Etat se prononce dès lors contre l'amendement en question.

Pour ce qui est de l'exigence de la production d'un certificat d'aptitude physique, le Conseil d'Etat ne perçoit pas la nécessité de l'ajout proposé: point n'est besoin de rappeler expressément que la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail a vocation à s'appliquer.

L'ajout proposé aurait par ailleurs pour effet de faire considérer comme poste à risques tout emploi au sein d'une entreprise exerçant l'une des activités visées à l'article 2 du projet de loi sous avis. Le Conseil d'Etat rappelle ses observations critiques à l'égard de la définition du poste à risques par l'article 17-1 de la loi modifiée du 17 juin 1994 (*Doc. parl. 4418<sup>2</sup>*). Si la Chambre des députés, suivant en cela sa Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, a estimé devoir adopter la définition figurant actuellement dans la loi „dans le sens d'une plus grande flexibilité“ (*Doc. parl. 4418<sup>12</sup>*), force est de constater que l'ajout qu'il est proposé d'introduire dans le projet de loi sous avis se caractérise par sa grande rigidité.

Le Conseil d'Etat se prononce en conséquence également contre cette modification envisagée par les auteurs des amendements. Il y a lieu de s'en tenir aux dispositions de la loi modifiée du 17 juin 1994 en ce qu'elle dispose, au paragraphe 2 de l'article 17-1, que chaque employeur, en collaboration avec le médecin du travail, fait l'inventaire des postes à risques dans son entreprise. Pour tous les postes à risques, l'article 15 de la loi modifiée de 1994 s'appliquera, c'est-à-dire que l'examen médical doit être fait avant l'embauchage. Tout au plus y aurait-il lieu de compléter l'alinéa 3 de l'article 4 du présent projet qui serait rédigé comme suit:

„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, 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.“

S'agissant de la modification proposée à l'endroit de l'article 10, à l'effet d'exiger une approbation par le ministre de la Justice des modifications au règlement de service, le Conseil d'Etat maintient sa

position qu'il n'y a pas lieu de soumettre à approbation ministérielle ni le règlement de service ni les modifications au règlement de service. Il renvoie à cet égard aux observations formulées dans son avis du 9 octobre 2001.

La deuxième modification envisagée à l'endroit de l'article 10 ne suscite plus d'observations.

L'amendement à l'article 12 fait suite à une proposition du Conseil d'Etat.

L'article 13 amendé ne suscite plus d'observations.

A l'article 14, il n'y a pas lieu, de l'avis du Conseil d'Etat, de préciser que la surveillance de biens mobiliers et immobiliers doit s'effectuer „à titre professionnel“. Cette condition découle du fait que ne rentrent dans le champ d'application de la loi en projet que les professionnels, fait que traduit en particulier le maintien de l'exigence d'une double autorisation, à savoir l'autorisation du ministre de la Justice et l'autorisation d'établissement.

Les modifications à l'endroit des articles 16 et 17 ne suscitent pas d'observations.

Pour la modification de l'intitulé de la section III, de même que pour les amendements aux articles 18 et 19, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 2 en relation avec la suppression de l'adjectif „privés“ pour ce qui est de la désignation de l'activité de gestion de centres d'alarmes.

L'amendement à l'article 21 reprend une proposition de texte du Conseil d'Etat.

A l'article 22, les auteurs des amendements prévoient un nouvel agencement. Le Conseil d'Etat peut s'y rallier. Le Conseil approuve en particulier que l'article 22 sert de seule base légale aux mesures d'exécution, y compris pour ce qui est de certaines catégories de transports. Ce faisant, les auteurs des amendements tiennent compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 octobre 2001, pour ce qui est de la précision des possibilités d'action offertes au pouvoir exécutif s'agissant des catégories particulières de transport.

Le Conseil approuve par ailleurs les modifications proposées au texte de l'article sous examen. Il estime cependant que l'alinéa 1 ne contient toujours pas une véritable définition du „transport de fonds ou de valeurs“.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à l'endroit des amendements aux articles 23, 24, 25 et 26. Pour ce qui est de l'article 26, le Conseil d'Etat retient que de plus amples précisions concernant „les directives concernant la collaboration avec les forces de l'ordre“ font toujours défaut, de sorte qu'il y a toujours lieu de s'interroger sur la signification exacte de ce bout de phrase.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à l'endroit de l'amendement à l'article 27.

Les auteurs des amendements proposent l'introduction d'une nouvelle section V sur la protection de personnes et la surveillance et le contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public.

Le nouvel article 28 définit l'activité de „protection des personnes“. Cette définition n'appelle pas d'observations. Pour ce qui est de l'emploi des termes „à titre professionnel“, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 14.

Le nouvel article 29 a trait à la surveillance et au contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public. Les auteurs des amendements ont pris exemple sur le législateur belge qui, par une loi du 9 juin 1999, a complété la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, à l'effet d'y intégrer cette activité.

Les auteurs des amendements n'ayant pas explicité leurs intentions, le Conseil d'Etat reste dans l'ignorance des finalités auxquelles le nouveau texte doit répondre.

L'intervention du législateur belge a été dictée par le souci de ne pas se laisser développer de manière incontrôlée des activités de contrôle et de surveillance qui ne pouvaient se réclamer ni de la „surveillance de biens (mobiliers ou immobiliers)“ ni de „la protection de personnes“. Dans la mesure où ces activités comportent l'exercice de contrôles qui, d'un point de vue strictement juridique, relèvent des missions de police (*Chambre des représentants de Belgique, doc. 2027<sup>1</sup>, 98/99, exposé des motifs du projet de loi belge*), l'intervention du législateur à l'effet d'en réglementer clairement l'exercice a été ressentie comme une nécessité.

Le Conseil d'Etat ignore si des entreprises de gardiennage ont développé au Luxembourg de telles activités mettant en cause l'application correcte de la législation existante. Il se pourrait toutefois que les auteurs des amendements entendent réagir contre le développement de telles activités par des organisateurs d'événements, qui à cet effet ont recours à des salariés ou à des bénévoles. Dans la mesure où ne devraient tomber sous le coup de la nouvelle disposition que les activités de surveillance exercées „pour le compte de tiers“ et „à titre professionnel“, l'intention des auteurs des amendements pourrait consister à obliger dorénavant tous les organisateurs d'événements à recourir à des services de sécurité professionnels.

Le Conseil d'Etat éprouve de sérieuses hésitations à suivre les auteurs des amendements dans la voie tracée.

Même si l'on peut partir de l'idée que les auteurs des amendements n'entendent accorder aucune compétence policière aux personnes chargées de l'exercice des activités de surveillance et de contrôle, le Conseil d'Etat a néanmoins des difficultés à approuver le principe même de l'exercice, par des agents de sécurité privés, de missions de surveillance et de contrôle, sous le couvert d'une autorisation *générale*. S'y ajoute l'absence de critères délimitant clairement l'exercice de ces missions. A titre d'exemples, il y a lieu de relever que:

- d'après le texte proposé, le recours systématique à ces contrôles est possible („activités qui consistent à assurer ... en permanence ...“);
- de tels contrôles sont possibles à propos de n'importe quel „événement“ dans n'importe quel lieu, pour autant que ce lieu soit accessible au public à l'occasion de l'événement dont s'agit;
- les contrôles eux-mêmes ne sont pas subordonnés à des conditions: il est en définitive laissé à l'appréciation des agents privés de sécurité quelles personnes ils contrôleront;
- la loi en projet ne subordonne à aucune condition de qualification particulière les agents privés de sécurité exerçant ces contrôles, et elle reste aussi muette sur la question de savoir si les agents privés de sécurité exerçant de tels contrôles peuvent porter ou non des armes.

Dans la mesure où de tels contrôles sont susceptibles d'être considérés comme des ingérences dans l'exercice du droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), leur exercice par des personnes privées, dans des conditions non autrement, et en tout cas non clairement délimitées par la loi, est de nature à susciter des interrogations.

Le législateur français, qui a réglementé ces mesures par une loi du 15 novembre 2001, modifiant la loi française du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, les subordonne à l'existence de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique à constater par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département, et à Paris, par le préfet de police, et pour la durée et les lieux fixés par l'autorité. Le législateur belge ne s'est pas non plus limité à faire simplement rentrer l'exercice de telles activités de contrôle et de surveillance dans le champ d'application de la législation belge en matière de gardiennage et de sécurité: cette législation a été spécifiquement adaptée en 1999 pour tenir compte de l'extension de son champ d'application par l'intégration de l'activité de contrôle et de surveillance des personnes, notamment pour ce qui est des conditions auxquelles la mise en œuvre des contrôles est subordonnée.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat n'est, en l'état, pas en mesure de marquer son accord à la disposition sous examen à laquelle il devrait s'opposer formellement si elle était adoptée dans sa teneur actuelle. Il en demande en conséquence la suppression, ainsi que la suppression concomitante du nouveau point 5 à ajouter à l'article 2. L'intitulé de la nouvelle section V est également à adapter en conséquence.

*L'article 30* nouveau est adapté, à l'effet de rencontrer certaines difficultés d'application du texte. Les auteurs des amendements proposent:

- de préciser que la disposition sous examen s’applique à toute personne qui prend *régulièrement* recours aux services de transporteurs de fonds ou de valeurs. L’idée d’une période de référence fixe (plus d’une fois par semaine) est ainsi abandonnée.
- de ne plus imposer l’aménagement d’un endroit sécurisé pour le chargement et le déchargement. Les clients devront par contre assurer les réalisations qui, dans le texte original, faisaient figure d’alternative subsidiaire.

Même dans sa forme amendée, le texte sous examen prête toujours à critique, en ce qu’il entend imposer à tous les clients les mêmes obligations: or, force est de constater qu’il n’est guère possible de couler dans un même moule une réalité aux facettes aussi multiples que variées. Qu’en est-il si l’aménagement d’un endroit de stationnement réservé n’est possible que sur la voie publique? Qu’en est-il dans ce cas de l’obligation faite aux clients de veiller à ce que le local sécurisé puisse être atteint à l’abri de la vue du public? Qu’en est-il de la mise à disposition d’un endroit de stationnement réservé et de l’accès au local sécurisé si les locaux à desservir sont situés dans une zone piétonne?

En tout état de cause, il ne semble pas possible au Conseil d’Etat de mettre à charge des clients une obligation de résultat, à sanctionner par ailleurs pénalement, ainsi que le proposent les auteurs des amendements dans le cadre du nouvel article 32. Le libellé du texte fait d’ailleurs ressortir qu’il s’agit fondamentalement d’une obligation de moyens: l’emploi de termes comme „proximité *maximale*“ ou „dans la mesure du possible“ indique clairement que le client doit s’efforcer d’assurer autant que faire se peut la sécurité des chargements et déchargements. Aux yeux du Conseil d’Etat, cette obligation doit par ailleurs rester une obligation civile. Les incitations à satisfaire aux obligations de la future loi devraient donc provenir non pas de sanctions pénales éventuellement encourues, mais, par exemple, de la non-prise en charge du risque par l’assureur. Une autre sanction pourrait consister dans l’interdiction faite aux transporteurs de fonds ou de valeurs de desservir un client qui, malgré sommation de satisfaire à ses obligations légales, reste en défaut de s’y conformer.

Le texte de l’article 30 pourrait ainsi être complété par un alinéa 3 nouveau, de la teneur suivante:

„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.“

Les auteurs des amendements proposent d’introduire, à la *section VII* sur les dispositions pénales, un *article 31* nouveau, à l’effet de voir sanctionner certains manquements à la future loi d’une amende à prononcer par le ministre de la Justice.

Le Conseil d’Etat doit s’opposer formellement à cette disposition.

Figurant sous l’intitulé „dispositions pénales“, la sanction semble manifestement à finalité répressive. Les manquements sont d’ailleurs constatés par un procès-verbal établi par la Police, c’est-à-dire dans les formes prévues par le droit commun pour la constatation des infractions.

Il doit dès lors appartenir aux tribunaux judiciaires de prononcer les sanctions que de tels manquements comportent. Le Conseil d’Etat constate d’ailleurs que certains manquements, qu’il est proposé de sanctionner par une amende à prononcer par le ministre de la Justice, sont susceptibles de constituer aussi une infraction pénale: il en est ainsi par exemple des manquements à l’article 11 de la loi en projet, lesquels peuvent aussi constituer des infractions au titre de la loi modifiée du 15 mars 1980 sur les armes et munitions.

Il y a encore lieu de retenir que les manquements qu’il est proposé de sanctionner par une amende à prononcer par le ministre de la Justice seront le fait d’entreprises autorisées par le ministre de la Justice à exercer l’une des activités relevant de la loi en projet. Or le projet de loi reconnaît en son article 5 au ministre de la Justice le pouvoir de retirer l’autorisation en cas de non-respect des prescriptions légales ou des conditions fixées par l’autorisation. Le ministre de la Justice risque d’être placé dans une situation extrêmement délicate s’il devait par ailleurs être autorisé à sanctionner d’une amende l’inobservation de ces mêmes prescriptions. Le ministre de la Justice risquerait en effet de se voir reprocher d’être à la fois juge et partie.

Le Conseil d’Etat n’entrevoit pas non plus l’utilité d’une telle sanction pécuniaire, compte tenu des dispositions de l’article 5 de la loi en projet. En combinaison avec les dispositions de la procédure admi-

nistrative non contentieuse, le pouvoir reconnu au ministre de retirer l'autorisation constitue un moyen efficace de remédier à une situation de fait contraire aux prescriptions de la loi.

L'article 31 nouveau est par conséquent à supprimer.

*L'article 32* est à adapter à l'effet d'y intégrer les manquements à la loi visés à l'article 31. L'application de sanctions pénales prévues par d'autres lois, comme par exemple la loi sur les armes et munitions, reste réservée, sans qu'il soit besoin de le préciser expressément. Compte tenu par ailleurs des observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 30, il y a lieu de ne pas sanctionner pénalement les infractions aux dispositions dudit article: la référence à l'article 30 est en conséquence à supprimer.

La nouvelle disposition transitoire qu'il est proposé d'introduire à *l'article 35*, et prévoyant pour les personnes tenues, au titre de l'article 30, d'assurer certaines réalisations de nature à sécuriser les chargements et déchargements de fonds ou valeurs, un délai de 12 mois pour se conformer aux nouvelles dispositions légales, ne donne pas lieu à observations de la part du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 avril 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

