

N° 8031¹

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 2020¹, 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.

*

¹ <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^{er}. »

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