

N° 8031⁴

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^{er}

Intitulé:

Sans observation.

Point 1^o :

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^o et 3^o :

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'appêtent 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 gardienage, 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^{er} 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

