

Luxembourg, le 4 octobre 2022

Objet : Projet de loi n°8031¹ 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. (6114GKA/LMA)

*Saisine : Ministre de la Justice
(14 juin 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

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.

Considérations générales

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.

¹ [Lien vers le projet de loi n°8031 sur le site de la Chambre des Députés](#)

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 »² 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

² 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.

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 évènement 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 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^{er} 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^{er} 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) 1214/2011³ 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.

³ 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

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.

* * *

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.

GKA/LMA/DJI