

Résumé de l'avis relatif à l'impact de l'intervention des sociétés privées de gardiennage sur le travail policier dans le domaine de la sécurité intérieure

Introduction

En date du 2 février 2021, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure chargea l'IGP d'un avis sur l'intervention des sociétés privées de gardiennage dans l'espace public. En particulier, il a été demandé à l'IGP d'analyser la problématique d'un point de vue légal, d'établir un état des lieux et d'envisager les interactions entre les différents acteurs sur le terrain ainsi que les retombées sur le travail policier de l'intervention des sociétés privées de gardiennage dans l'espace public et ceci non seulement par rapport à la situation de la gare de la Ville de Luxembourg mais au niveau national.

Afin de satisfaire à cette demande, l'IGP s'est penchée sur les documents légaux pertinents et a analysé les informations recueillies auprès de la Police grand-ducale et des autorités communales concernées. Elle a également mené des entretiens avec des membres de la Police lors de visites de terrain.

L'avis intégral a été finalisé en septembre 2021. Le texte ci-dessous est un résumé des constats faits lors de cette mission.

L'origine de la problématique

Les autorités communales sont légalement responsables de la sécurité sur leur territoire, mais ne disposent pas nécessairement de tous les moyens pour l'assurer. Avec la loi de 1999 sur la Police grand-ducale et l'Inspection générale de la Police et, surtout, celle de 2018 sur la Police grand-ducale, les communes apparaissent de plus en plus dépourvues de moyens pour assurer la sécurité sur leur territoire. A cela peut s'ajouter, en la matière, les attentes des citoyens exprimées de manière de plus en plus audible.

Le recours aux entreprises privées de sécurité par les pouvoirs communaux peut être interprété comme une réaction aux problèmes de sécurité affectant le niveau local, il apparaît comme une sorte de fuite en avant.

L'état des lieux législatif

L'exposé des motifs du projet de loi qui allait devenir la loi du 6 juin 1990 indiquait fort opportunément que *« les forces de police constituent un service public essentiellement destiné à assurer la tranquillité et la sécurité publiques ; les sociétés de gardiennage ou de sécurité ont quant à elles pour objet la défense d'intérêts exclusivement privés et commerciaux. »*¹

Ce passage, aussi limpide qu'essentiel, définit la répartition des tâches et demeure totalement d'actualité car ni la loi de 2002, qui succèdera à celle de 1990, ni aucun autre texte légal ne l'a modifiée.

La loi du 12 novembre 2002 détermine les conditions d'accès et d'exercice des activités privées de gardiennage et de surveillance. Ainsi, l'article 2 dispose que :

« Les activités de gardiennage et de surveillance visées par la présente loi comprennent :

¹ Projet de loi n°3020, page 3.

1. *la surveillance des biens mobiliers et immobiliers ;*
2. *la gestion de centres d'alarmes ;*
3. *le transport de fonds et de valeurs ;*
4. *la protection de personnes. »*

Notons, dans ce contexte, qu'au cours d'un échange de vues lors de la réunion jointe du 7 janvier 2021 de la Commission de la Justice et de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, Madame la Ministre de la Justice avait précisé que ses prédécesseurs n'avaient pas pris d'initiative de légiférer en la matière et juge que la pratique actuelle est non satisfaisante. En effet, évoquant des « *lacunes législatives* », la Ministre estime que « *les autorités publiques ont laissé s'établir la pratique non visée par un cadre légal* » et a ainsi proposé « *d'élaborer, en concertation étroite avec M. le Ministre de la Sécurité intérieure, un projet de loi visant à réformer le cadre légal des sociétés de gardiennage.* »².

La pratique du terrain

Ce sont les autorités communales de Luxembourg, Differdange et Ettelbruck qui ont eu recours aux sociétés privées de gardiennage pour sécuriser l'espace public.³

La **Ville d'Ettelbruck** est liée à une société active dans le domaine de la surveillance et du gardiennage. La prestation attendue de cette dernière consiste en la présence d'une patrouille pour la surveillance et le contrôle de différents sites et bâtiments communaux d'Ettelbruck. Dès lors où les biens immobiliers et mobiliers sont concernés et où la patrouille se déplace principalement en voiture, l'on peut considérer que l'action de la société privée de sécurité est conforme à l'article 2 de la loi de 2002.

Concernant les prestations réalisées par les sociétés de surveillance et de gardiennage pour le compte de la **Ville de Differdange**, il s'agit de la surveillance, du contrôle et de la fermeture des parcs municipaux. Ce genre de missions de rondes de surveillance effectuée à pied avec la présence d'un chien peut être considérée comme conforme à la législation applicable si elle est exécutée dans l'enceinte du parc, elle l'est également dans les parties de la voie publique bordant celui-ci. Tout cela suppose toutefois que ces rondes se déroulent de manière strictement passive, à l'image d'un citoyen faisant sa promenade éventuellement accompagné d'un chien. Toutefois, à la différence du citoyen, les promeneurs sont ici revêtus d'un uniforme et cet élément est susceptible de donner à la « promenade » une dimension sécuritaire évidente.

Pour ce qui est de la **Ville de Luxembourg**, nous avons envisagé les trois marchés dont il est fait mention dans le débat public depuis la fin de l'année 2020.

Le premier marché confié par la Ville de Luxembourg à un opérateur privé dans le domaine de la sécurité et du gardiennage remonte au courant du mois de novembre 2020. Deux zones étaient visées : le quartier Ville-Haute et le quartier de la Gare. Pour la seconde, il est question de deux équipes composées de deux agents (avec chien) qui seront en action tous les jours en début de soirée jusqu'à une heure tardive.

² Procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2021 de la Commission de la Justice et de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

³ Dans le cadre du présent avis, l'IGP ne s'est pas intéressée au recours fréquent aux sociétés privées par les communes pour des événements de type culture ou sportif ou encore pour la sécurisation statique de leurs bâtiments qui n'ont pas d'impact sur l'espace public.

La mission confiée à l'opérateur à qui le marché a été adjudgé consiste à assurer la « prévention active et visible sur la voie publique », en circulant de manière permanente dans le périmètre leur désigné. L'élément de visibilité revêt indéniablement un caractère essentiel dans la prestation attendue de l'adjudicataire. Dans les documents analysés, les termes utilisés dénotent une activité qui pourrait être celle d'une unité de police. En plus, la terminologie utilisée se différencie très nettement de celle prévue à l'article 2, point 1 de la loi modifiée de 2002 sur les sociétés de gardiennage et de surveillance.

Ce marché fut prolongé par un second allant du 1^{er} février 2021 au 31 mars 2021.

La mission telle qu'elle apparaît dans les documents internes communiqués par la société adjudicataire au Ministère de la Justice semble avoir fait l'objet d'une reformulation partielle par rapport à celle énoncée lors de la première mission :

« La surveillance des infrastructures et installations communales dans les parcs et places publics par une présence visible dans le périmètre assigné en début d'exécution du contrat »

Le premier segment de cette phrase vise à mettre la mission en phase avec la législation applicable, celle énoncée au second segment tout en étant exprimée de manière plus nuancée que dans le premier appel d'offre demeure à fort relent sécuritaire.

Quant au troisième marché passé par la Ville de Luxembourg en la matière, il fait l'objet de développement très fourni dans le dossier de soumission. **L'on y note que les missions de l'opérateur privé à qui le marché est/sera adjudgé s'inscrivent plus parfaitement dans le cadre normatif applicable. La surveillance du patrimoine mobilier et immobilier de la commune de Luxembourg est mise en évidence. Elle va constituer l'argument légal de la présence physique des agents dudit opérateur sur la voie publique.**

Si l'on peut certainement s'interroger sur la légitimité de la démarche, l'on ne peut ignorer sa motivation profonde qui consiste à donner un sentiment de sécurité aux habitants des endroits visés.

Dans les cas des trois villes, les missions sont en définitive en phase avec la législation actuelle si les agents de sécurité se limitent strictement à « *la surveillance des biens mobiliers et immobiliers* » de la commune. Or, en réalité, pour les communes de Luxembourg et de Differdange tout particulièrement, les sociétés sont engagées pour dissuader et lutter contre les nuisances et incivilités résultant de la présence de populations qui « dérangent ».

Selon les informations recueillies par l'IGP, l'intervention des agents de sécurité privés est souvent efficace dans le sens d'un déplacement des personnes qui sont supposées créer des problèmes d'insécurité. Le problème est que les agents des sociétés privées de gardiennage n'ont strictement aucun pouvoir légal pour remplir cet objectif. Les agents de sécurité ne peuvent faire plus qu'un citoyen ; ils peuvent, comme lui, déambuler dans les rues et quartiers. Le principal moyen légal d'intervention à leur disposition est donc celui d'appeler la police ou de menacer des personnes de l'appeler.

Les dossiers de soumission à la Ville de Luxembourg faisaient, par ailleurs, référence à l'article 43 du Code de procédure pénale qui dispose que « *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* »⁴ et aux articles 410-1 et 410-2 du code pénal qui prévoient l'obligation de venir en aide à une personne en danger. Il ressort pourtant des documents parlementaires afférents

⁴ Code de procédure pénale, version consolidée du 21 décembre 2020, p. 23

que le législateur ne les a pas édictés dans une optique de « recours prémédité » à ces articles, tels qu'ils sont interprétés actuellement pour légitimer l'intervention des agents des sociétés de gardiennage. Ces dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale visent surtout des situations qui se produisent spontanément et auxquelles il faut réagir sans que les personnes qui y sont confrontées n'aient pu les anticiper ou n'aient pu anticiper la nécessité de l'intervention.

De ce fait, invoquer ces dispositions légales en tant que « *pouvoirs légaux* » des agents de sécurité privés est des plus curieux sans que pour autant il y ait violation flagrante de l'esprit du législateur.

De facto, les agents de sécurité s'attribuent eux-mêmes un pouvoir de dissuasion qui ne leur revient pas formellement. La logique de l'efficacité des agents privés se base sur leur apparence similaire aux agents de la Police (bottes, chien, morphologie) et non sur les pouvoirs effectifs. Les « *lacunes législatives* », mentionnées par la Ministre de la Justice dans la réunion jointe précitée du 7 janvier 2021, offrent en fait les marges de manœuvre à des agents privés payés qui ne font que ce que tout citoyen peut faire, mais qui ont comme mission implicite de fournir des services sécuritaires très similaires à ceux de la Police.

L'impact des agents de sécurité sur le travail policier

Il ne semble pas y avoir beaucoup de points de contact entre les commissariats de Police installés sur les territoires que surveillent les agents de gardiennage et ceux-ci. De manière générale, il n'y a pas d'impact significatif des activités des agents de sécurité privés, négatif ou positif, sur le travail policier et la collaboration entre policiers et agents privés consiste principalement dans les appels au 113 par ces derniers.

Conclusions

Alors que les contrats portent sur la sécurisation d'immeubles communaux – et sont conformes à la lettre de la législation actuelle, les agents de sécurité privés assument en réalité des tâches sécuritaires dans l'espace public local que la Police n'est pas en mesure d'accomplir. Comme en attestent les travaux préparatoires à la loi de 2002 et à celle de 1990 qui l'a précédée, le législateur n'a jamais envisagé l'action des sociétés privées de surveillance et de gardiennage dans le domaine de la sécurité publique, fût-elle locale.

Pour les responsables communaux, légalement responsables de la sécurité sur leur territoire, il importe d'agir face aux attentes de leurs citoyens et faute d'autres moyens. Le constat s'impose, dans le cas de la Ville de Luxembourg et de celle de Differdange, que la présence de patrouilles était, de fait, la finalité réelle alors que la surveillance d'infrastructures et de biens communaux apparaît surtout comme prétexte. Le but poursuivi était que les agents de sécurité soient bien visibles pour dissuader tout passage à l'acte. Le moyen primait en définitive la fin !

A cela s'ajoute que l'intervention des sociétés privées dans l'espace public pour faire déguerpir des personnes indésirables, que ce soit du centre-ville ou des quartiers résidentiels, constitue un réel risque pour l'Etat de droit, puisque ce faisant, ils s'arrogent des pouvoirs dont même les forces de l'ordre, pourtant légalement investies de la sécurité publique, ne disposent pas.

Outre qu'elle pose un véritable problème de conformité à l'esprit de la loi, l'action des sociétés de gardiennage suscite aussi un réel risque pour les droits fondamentaux de certains usagers de l'espace public qui se voient exclus d'une partie de la ville, sans qu'il y ait eu une procédure ou un contrôle légal à l'encontre de personnes exerçant des missions qui sont *de facto* d'ordre public.

Seuls un certain redéploiement des forces de Police sur le terrain et le vote du projet de loi n°7126 portant sur les sanctions administratives communales sont susceptibles de constituer des réponses légales à la situation.

Pour ce qui concerne le projet de loi précité (dans sa dernière version⁵), rappelons qu'il entend modifier l'article 99 de la loi communale de manière à prévoir la création d'un « service proximité » dans les communes. Même si les attributions et pouvoirs des agents municipaux qui y seront affectés ne seront en rien comparables à ceux du policier, ils jouiront dans l'exercice de leurs missions de l'onction du législateur.

Evidemment leur action dans le cadre de cette proximité devra être insérée dans un concept sécuritaire d'ensemble défini par le comité de prévention communal et dans la mise en œuvre duquel la Police demeurera le maillon dominant mais pas unique. Il convient de consacrer le fait que la sécurité intérieure dans ses composantes préventives et répressives est une coproduction impliquant une coordination de la contribution des différents acteurs nationaux et communaux. Il importe que le cadre légal de leurs activités soit précisé et adapté !

Les sociétés privées de sécurité n'apportent aucun bienfait durable au citoyen ; elles pourraient même être sources de nouveaux sentiments d'insécurité.

Légalement, elles ne peuvent faire plus que le citoyen lui-même ; élément qui n'échappe certainement pas à ceux qui sont visés par leur présence et qui est susceptible de générer des provocations qui elles-mêmes entraîneront des réactions illicites des agents privés concernés.

En voulant entrer dans un champ d'activités qui n'est pas légalement le leur, les sociétés privées de gardiennage et de surveillance ont sans doute plus à perdre qu'à gagner au moins en termes d'image.

En tout état de cause, il importe que le cadre légal de leurs activités soit précisé et adapté !

⁵ Projet de loi n°7126 ¹⁰ .