

A Madame et Messieurs les Gouverneurs

A l'attention de Mesdames et Messieurs les Bourgmestres

Nos réf. : VIII/D/JC/ O/99/

Objet : circulaire ministérielle relative à l'entrée en vigueur de l'art. 1er, § 1er, 5°, de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage

Madame le Gouverneur, Monsieur le Gouverneur,

Le 9 juin 1999, le parlement a modifié la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage sur plusieurs points importants. Cette modification de loi entre en vigueur le 1er novembre 1999. Vous trouverez en annexe une coordination de cette loi, rédigée par mon administration. Une des modifications importantes touche à la réglementation du contrôle de personnes. Mon objectif est d'explicitier, par la présente circulaire, le rôle incombant aux bourgmestres dans le cadre de cette modification de loi. Je souhaite également que les bourgmestres établissent un inventaire des lieux où ce type de contrôle est actuellement exercé sur le territoire de leur commune.

Champ d'application

La loi décrit le contrôle de personnes comme "*surveillance et contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans les lieux accessibles au public*" (art. 1er, § 1er, 5°). Par là, le législateur a visé un large éventail d'activités. Il s'agit des activités qui n'étaient auparavant pas réglementées ou dont le statut des personnes qui les exerçaient, était en tout cas vague. Cette activité embrasse entre autres la fonction de portier à l'entrée des occasions de sortie, les fonctions de surveillance de complexes de cinéma ou de galeries marchandes, la surveillance de parcs de loisirs, l'exercice de services dits de sécurité lors de concerts ou ceux de steward lors de fêtes ou de bals. Toutes ces activités se distinguent des activités classiques de gardiennage déjà réglementées par la loi non pas tant du fait qu'elles se rapportent à la surveillance et à la protection de biens, mais du fait qu'elles consistent en la surveillance du comportement de personnes. Précisément, cette distinction et le fait que l'exercice de cette fonction puisse porter atteinte à la liberté individuelle, rendent cette activité particulièrement délicate. Je souhaite dès lors également que l'on veille strictement à son application correcte.

La notion de "*lieu accessible au public*" reçoit une interprétation spécifique dans le cadre de cette législation. Elle comprend tous les lieux où le public est admis soit de par la nature du lieu, comme par exemple les discothèques, soit du fait de l'existence d'un lien individuel entre l'organisateur et les invités. Le fait de demander des billets d'entrée ou un droit d'entrée ne rend pas un lieu moins accessible au public. Par contre, les lieux où sont admises exclusivement les personnes invitées de manière individualisée pour un événement défini, constituent des lieux non accessibles au public.

C'est par exemple le cas lorsque quelqu'un organise une fête de mariage où sont exclusivement admises des personnes précises invitées. C'est également le cas lors de réunions exclusivement accessibles aux membres de l'association organisatrice. Par contre, des lieux où lors d'une organisation formelle de membres il est prévu qu'un large public qui désire y avoir accès ait l'occasion de devenir membre de ladite association, doivent bien être considérés comme des lieux accessibles au public. Si tel n'était pas le cas, l'effet de la loi pourrait en effet être toujours trop facilement contourné.

Inventaire et information

Certaines des activités relatives au contrôle de personnes ont déjà été exercées dans le passé par des entreprises de gardiennage comme corollaire de leurs missions de gardiennage traditionnelles. Cela se passait par exemple lors du contrôle d'entrée de bourses commerçantes ou de l'inspection de comportement suspect de clients dans les grands magasins. Toutefois, la majeure partie des activités de contrôle de personnes est exercée par des services internes, organisations ou entreprises qui jusqu'à présent échappaient à tout contrôle des autorités. De ce qui se rapporte aux activités de cette dernière catégorie, les autorités ont une notion insuffisante. Il s'agit d'un secteur partiel qui est souvent désorganisé et qui ne connaît pas de point de rencontre central.

C'est pourquoi, j'invite Mesdames et Messieurs les bourgmestres à demander aux services de police de dresser un inventaire précis de tous les lieux où se déroulent ces activités sur le territoire de leur commune. Cela ne concerne que les lieux où ces activités sont exercées de manière permanente ou régulière (p. ex. durant les week-ends, les saisons touristiques ou dans des salles de concert à l'occasion de spectacles, ...). Des lieux où des événements ne se déroulent qu'une seule fois ou sporadiquement (p. ex. annuellement) ne doivent donc pas être inventoriés. En annexe 2 à cette circulaire, est joint un modèle de fiche qui comprend les données qui sont rassemblées par point d'exercice. Puis-je vous prier de transmettre ces fiches par communes au plus tard le 31 janvier 2000 à la Direction générale de la Police générale du Royaume.

C'est en outre mon devoir d'informer tant que possible les intéressés de la portée de cette législation et de ses conséquences lors de l'exercice de leurs activités. Il est tout indiqué que les services de police locale renseignent les organisateurs concernés sur leurs obligations. Ces personnes peuvent se mettre en ordre vis-à-vis de la loi soit en faisant appel à une entreprise de gardiennage autorisée, ce qui doit être le cas à partir du 1er novembre 1999, soit en obtenant une autorisation pour l'organisation de leur propre service interne de gardiennage. Si les organisateurs d'un tel service interne de gardiennage veulent bénéficier d'une disposition transitoire plus souple, ils doivent en introduire la demande pour le 1er janvier 2000. La disposition transitoire les autorise à poursuivre leurs activités durant la période précédant la notification de la décision concernant leur demande. Ils doivent toutefois exercer ces activités conformément aux conditions d'exercice de la loi. Du fait que les organisateurs qui introduiront une demande auprès de mes services après le 1er janvier 2000 ne pourront bénéficier de cette disposition transitoire, je vous invite à en mettre les intéressés au courant avant le 10 décembre 1999. Dans ce but, une note informative qui peut être diffusée aux candidats organisateurs, est jointe en annexe 3 à cette circulaire.

Enfin la réalisation d'un tel inventaire autorise les services de police locale à exercer une surveillance ultérieure de l'application correcte de cette législation. Comme cela apparaîtra plus loin, le législateur a toujours voulu étroitement impliquer les autorités locales dans nombre d'aspects de cette nouvelle réglementation.

Par la suite, les bourgmestres seront également systématiquement informés en ce qui concerne la décision du Ministre de l'Intérieur concernant les demandes d'autorisation pour des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage dont l'établissement se trouve sur le territoire de leur commune.

Volontaire

Je veux attirer l'attention sur le fait que le contrôle de personnes, tel que visé par le champ d'application, ne doit pas être exercé en toute circonstance par des agents de gardiennage professionnels. C'est notamment le cas lors de l'organisation sporadique d'événements pour lesquels

les organisateurs font appel à des volontaires (art. 2, § 1er, alinéa 6 de la loi). Ces volontaires ne peuvent être organisés que sous la forme d'un service interne de gardiennage. Cette disposition empêche donc que des groupements prêtent leurs services à des tiers ; seules les entreprises professionnelles sont concernées pour cela. Les volontaires visés peuvent exercer des activités de contrôle des personnes, pour autant que ce soit occasionnel et non rémunéré, après que le bourgmestre de la commune où se déroule l'événement ait donné son autorisation.

Les volontaires doivent eux-mêmes satisfaire aux conditions suivantes :

- ne pas avoir encouru certaines condamnations et satisfaire aux conditions de moralité nécessaire pour exercer cette fonction (art. 5, alinéa 1er, 1° et 8°, et art. 6, alinéa 1er, 1° et 8°) ;
- être ressortissant d'un Etat membre de l'union européenne et y avoir leur domicile (art. 5, alinéa 1er, 2° et 3°, et art. 6, alinéa 1er, 2° et 3°) ;
- ne pas exercer certaines professions (détective privé, marchand d'armes) ou des activités qui du fait qu'elles sont exercées par un volontaire, peuvent présenter un danger pour l'ordre public (art. 5, alinéa 1er, 4°, et art. 6, alinéa 1er, 4°) ;
- ne pas avoir été membre d'un service de police depuis cinq ans (art. 5, alinéa 1er, 6°, et art. 6, alinéa 1er, 6°) ;
- être âgé de 18 ans accomplis (pour les exécutants) et de 21 ans (pour la direction du service d'ordre) (art. 5, alinéa 1er, 7°, et art. 6, alinéa 1er, 7°).

Ils doivent observer les conditions d'exercice prévues par la loi, lors de l'exercice de cette fonction.

En pratique, ce sera à l'organisateur d'en demander l'autorisation, ordinairement cela se fera en temps utile en même temps que la demande d'autorisation à organiser un événement. Le cas échéant, il devra joindre à sa demande une liste des volontaires qu'il propose pour assurer les missions de sécurité. A propos de cette liste, le bourgmestre demande l'avis du chef de corps de la police locale et du Ministre de l'Intérieur, Police Générale du Royaume. L'objectif est, entre autres, de renseigner le bourgmestre lorsque les candidats volontaires sont par ailleurs armés et de veiller à ce que certains n'abusent du statut de volontaire et échappent ainsi aux obligations légales des entreprises de gardiennage. Ensuite, il délivre ou non son autorisation. Cette procédure est inspirée de l'article 3 de l'arrêté royal du 21 août 1967 réglementant les courses cyclistes et les cyclo-cross, qui prévoit une réglementation similaire pour les signaleurs.

La loi autorise également l'instauration d'une combinaison entre gardes professionnels et volontaires. Cela peut se faire lorsque, d'une part, l'organisateur utilise par exemple des membres de son association dans une forme de service interne de gardiennage et fait en outre appel à une entreprise de gardiennage autorisée.

Contrôle des vêtements et des bagages à main

Un garde n'a pas de compétence particulière. Il existe cependant une exception importante : tant les volontaires que les gardes professionnels peuvent soumettre les personnes qui veulent avoir accès à un lieu accessible au public, à un contrôle superficiel des vêtements et des bagages à main. Préalablement au premier de ces contrôles, il est obligatoire que le bourgmestre en ait donné l'autorisation. Le législateur a en effet prévu que l'autorité locale juge de l'opportunité de tels contrôles. Même lorsque ces contrôles ont été estimés nécessaires, il peut y avoir des circonstances où, selon le bourgmestre, il est préférable que ce soit des fonctionnaires de police et non des agents de gardiennage qui les exécutent ou, des agents de gardiennage sans le contrôle de fonctionnaires de police, etc. En premier lieu, il appartient au seul bourgmestre de juger en toute connaissance de cause, des conditions de sécurité pour le déroulement de l'événement et de prévoir les moyens adaptés. Dans l'attente d'une réglementation ultérieure relative aux modalités de cette autorisation, j'invite Mesdames et Messieurs les bourgmestres, préalablement à l'octroi de leur autorisation, à vérifier si les agents de gardiennage auxquels il est fait appel pour l'exercice de ces contrôles, satisfont aux obligations de la loi du 10 avril 1990 et de ses arrêtés d'exécution. Si des doutes devaient subsister à ce propos, les Bourgmestres peuvent toujours demander des informations auprès de la Direction générale de la Police générale du Royaume.

Le type de contrôle visé n'a rien à voir avec les contrôles de sécurité tels qu'ils sont pratiqués par les membres des services de police. C'est pourquoi l'exercice de ces contrôles superficiels de vêtements et de bagages à main est soumis à de très strictes conditions.

- il s'agit d'un contrôle superficiel des vêtements et des bagages à main
- le contrôle visé peut uniquement s'effectuer vis-à-vis de personnes qui désirent pénétrer dans un lieu accessible au public et au moment de l'événement ; les contrôles de sortie ou les contrôles de personnes après leur entrée dans le lieu accessible au public, sont interdits ;
- le contrôle s'effectue sur base volontaire : chaque citoyen peut refuser de se soumettre au contrôle, dans ce cas l'accès lui est refusé ;
- le contrôle a un but spécifique : empêcher que des personnes en possession d'une arme ou d'un autre objet dangereux pénètrent dans un lieu accessible au public et par là, compromettent la sécurité de l'assistance ; la loi n'autorise des contrôles pour aucune autre raison ni aucun autre motif ;
- les contrôles systématiques sont interdits, le contrôle doit rester une exception et ne peut s'effectuer que lorsque sur base du comportement d'une personne, d'indices matériels ou de circonstances, il y a des raisons sérieuses de croire que la personne porte une arme ou un objet dangereux dont l'introduction dans le lieu accessible au public peut troubler le bon ordre de l'événement ou mettre la sécurité des participants en péril ; dans ces seules circonstances, la personne peut être soumise à un contrôle ; cela veut dire par exemple qu'il ne sera pas nécessaire de soumettre au contrôle de sécurité les personnes légèrement vêtues qui ne peuvent visiblement rien dissimuler ;
- le contrôle ne peut être effectué que par des agents de gardiennage du même sexe que les personnes contrôlées ;
- le contrôle de bagages se limite exclusivement aux bagages à main ; le contrôle de biens qui se trouvent dans un véhicule est interdit ;
- lorsque, sur les vêtements ou dans les bagages à main, est trouvé un objet qui présente un danger pour la sécurité des visiteurs mais dont la possession ne constitue pas un délit, son détenteur aura le choix : soit il dépose l'objet, soit il peut se voir interdire l'entrée ; s'il dépose cet objet, il lui sera rendu lors de son départ du lieu surveillé ; aucun objet ne peut être gardé sans l'autorisation de son détenteur ; il serait indiqué que lors du dépôt, l'agent de gardiennage délivre un formulaire de dépôt qui pourrait être échangé lors de la récupération du dépôt ;
- lorsque, sur les vêtements ou dans les bagages à main, est trouvé une arme ou un autre objet dont la possession constitue un délit, il est indiqué que le bourgmestre oblige les agents de gardiennage à interdire l'entrée à son détenteur et à avertir immédiatement les services de police auxquels ils doivent transmettre tous les renseignements ; un garde n'est, dans aucun cas, habilité à saisir cette arme ou cet autre objet dans l'attente de l'arrivée des services de police ;
- lorsque, malgré cette interdiction, la personne veut obtenir l'accès, le garde ne dispose pas de la compétence pour faire usage de la violence ni pour faire usage de contrainte ou de violence pour l'éloigner du lieu surveillé ; il faut dans ce cas faire appel aux services de police qui jugeront de l'opportunité de l'éloignement sous contrainte.

Les contrôles antidrogue sont interdits. Ce type de contrôle vise un autre objectif que celui inscrit dans la loi et tel qu'expliqué ci-dessus. Un contrôle superficiel des vêtements et des bagages à main est d'ailleurs nettement insuffisant pour la recherche de drogues. Des fouilles en vue de rechercher des drogues restent donc également de la compétence des services de police.

La loi n'autorise pas non plus les agents de gardiennage à exercer le contrôle des bagages à main vis-à-vis d'objets non dangereux tels des appareils photo. Cela n'empêche pas que l'on puisse attirer l'attention des visiteurs sur l'interdiction de prendre des images en certains lieux et que l'on puisse également les aborder à ce sujet.

La pratique selon laquelle les tickets ou les affiches à l'entrée mentionnent les obligations auxquelles sont soumises les citoyens lors la visite de certaines occasions, commence à être utilisée. De cette manière, il se crée une convention d'accès entre l'organisateur et le visiteur. Il s'ensuit que, par cette technique, l'organisateur soumet le visiteur à des obligations que la loi ne prévoit nullement. J'attire l'attention sur le fait que les dispositions de la loi sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage sont d'ordre public et qu'au moyen de conventions d'accès, les compétences des gardes chargés de la surveillance ne peuvent être élargies. Dans ce cas, la convention d'accès est en effet nulle et non avenue et les gardes concernés enfreignent la loi.

Voie publique et lieux publics

L'exercice de surveillance du comportement de personne sur la voie publique ou dans les lieux publics relève du maintien de l'ordre public qui doit rester exclusivement une mission des autorités. S'il en était autrement, cela porterait atteinte à l'essence même des missions des autorités. Dès lors, ni les gardes, ni le public vis-à-vis duquel la surveillance est assurée, ne peuvent se trouver sur la voie publique ou dans les lieux publics.

Cette prescription se joint à une précédente circulaire du Ministre de l'Intérieur dans laquelle il est stipulé que l'exercice organisé de patrouilles par des personnes privées tombe sous l'interdiction visée par la loi sur les milices privées.

C'est pourquoi, dans le cadre de l'autorisation qu'il délivre pour l'organisation d'un événement, le bourgmestre concerné définit explicitement la (partie de) voie publique ou les lieux publics pour l'organisation de cet événement. Dans ces cas, ces lieux perdent temporairement leur caractère public et ces lieux ne sont plus considérés comme lieux publics au sens de cette loi pour la durée de l'organisation de l'événement qui s'y déroule. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une partie de la voie publique est entièrement fermée à la circulation lors de l'organisation d'une compétition sportive. Dans ce cas, une démarcation clairement perceptible pour le public est nécessaire entre la voie publique et la partie de voie publique temporairement réservée aux organisateurs de l'événement. Cela peut se faire en organisant un contrôle d'entrée à la périphérie de la portion démarquée. A l'intérieur de cette zone démarquée, les agents de gardiennage privés peuvent exercer leur fonction.

Avertissement obligatoire

Lorsqu'une entreprise de gardiennage ou un service interne de gardiennage organise une activité de gardiennage qui consiste en la surveillance de biens, la gestion de centraux d'alarme et l'exercice de contrôle de personne, ils doivent préalablement avertir le(s) bourgmestre(s) des communes dans lesquelles les activités se dérouleront.

Les autorités locales sont mieux placées pour veiller en première instance à l'application des prescriptions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution. L'obligation d'avertissement doit faciliter cette tâche. Le bourgmestre tient les renseignements obtenus à la disposition du Ministre de l'Intérieur qui peut les demander à tout moment.

Exception

La loi n'est pas vraiment applicable à toutes les fonctions de gardiennage. En effet, ceux dont le statut et/ou la fonction sont réglés par une autre loi, ne sont pas soumis à la loi sur le gardiennage. Ainsi les stewards chargés de la sécurité lors de matches de football ne sont pas soumis à l'application de cette loi. Ceci vaut également pour les gardes privés.

Sanctions

Quasi toutes les infractions aux prescriptions de la loi sur le gardiennage sont de nature administrative. Les services de police qui les constatent en rédigent un procès-verbal qu'ils transmettent au Ministre de l'Intérieur, Police Générale du Royaume. Une copie du procès-verbal est transmise au Procureur du Roi. Les infractions sont réprimées par des amendes administratives.

Je vous prie de bien vouloir diffuser le contenu de la présente circulaire auprès de Mesdames et Messieurs les Bourgmestres de votre ressort. Pour tout renseignement complémentaire en cette matière, ils pourront toujours faire appel à la Direction générale de la Police générale du Royaume, Service Sécurité Privée, rue Royale 56 à 1000 Bruxelles (fax : 02/500.25.29 – tél. : 02/500.24.95).

Je vous prie d'agréer, Madame le Gouverneur, Monsieur le Gouverneur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Ministre,

Antoine DUQUESNE

