

N° 8131

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relatif au financement des services de gardiennage
pour les structures d'hébergement et les bâtiments
administratifs de l'Office national de l'accueil**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 2.1.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Immigration et de l'Asile et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de l'Immigration et de l'Asile est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif au financement des services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil.

Vientiane, le 7 décembre 2022

*Le Ministre de l'Immigration
et de l'Asile,*

Jean ASSELBORN

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. Généralités

Le présent projet de loi porte sur la création d'une loi spéciale pour le financement des services de gardiennage prestés dans les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil (ONA) en raison du dépassement futur du montant de 40 millions d'euros fixé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le gardiennage constitue un élément indispensable de mise en œuvre du système d'accueil géré par l'ONA en ce qu'il permet d'assurer la sécurité tant des personnes hébergées – au regard notamment de leur vulnérabilité – que des agents de l'ONA, des partenaires et des prestataires de services en contact direct avec le public cible.

L'activité de gardiennage assure encore le bon ordre à l'intérieur et dans les alentours immédiats des structures d'hébergement.

Il contribue au respect des droits et des valeurs qu'impose le vivre-ensemble dans un logement collectif. Dans ce contexte, les agents de gardiennage assurent une permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour accueillir les nouveaux-arrivants, contrôler les accès, tenir un registre des entrées et sorties, surveiller les équipements et installations techniques et veiller au respect du règlement d'ordre interne des structures d'hébergement mis en place par l'ONA.

Enfin, le gardiennage permet d'assurer la sécurité des bâtiments administratifs de l'ONA ainsi que du personnel y affecté.

2. Contexte et historique

2010 à 2019

En 2010, le prédécesseur de l'ONA avait effectué une soumission publique relative au gardiennage des structures d'hébergement pour une période de 10 ans (2010-2019). Au fil des années et notamment durant la phase de l'afflux massif mi-2015, un grand nombre de structures s'est ajouté au contrat de sorte que le seuil de 40 millions euros prévu par l'article 80 de la précitée loi modifiée du 8 juin 1999 avait été dépassé, sans que la nécessité d'une loi spéciale de financement n'eut été avancée par les autorités compétentes.

2018 à 2021

Pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2021, une soumission publique pour les services de gardiennage d'un certain nombre de structures d'hébergement et des bâtiments administratifs de l'ONA avait été lancée. Afin de disposer de la flexibilité nécessaire dans la gestion de ces structures et de pallier au mieux à l'imprévisibilité des flux migratoires et aux besoins changeants en termes de capacités d'accueil qui en découlent, il a été décidé de recourir à l'outil juridique de l'accord-cadre prévu par l'article 22 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics qui permet au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché soit à un seul opérateur économique ou à plusieurs opérateurs. En parallèle, la durée des contrats a été considérablement raccourcie.

La valeur totale prévisible du marché à la date de la signature était de 16 479 482 euros hors TVA à l'indice de l'époque. Cependant, du fait de l'ajout de nouvelles structures et de services de gardiennage dans des structures déjà existantes en vertu du précité marché public de 2010 ainsi que de la hausse des coûts salariaux, le montant global de l'accord-cadre 2018-2021 a dépassé le seuil de 40 millions d'euros.

Ce n'est qu'à l'issue d'une demande d'augmentation de l'engagement financier pour l'ajout d'une nouvelle structure dans l'accord-cadre et d'un refus de visa fin 2020 que le Ministère des Finances a soulevé l'exigence de faire voter une loi spéciale en vertu de l'article 99 de la Constitution et de l'article 80 de la loi du 8 juin 1999.

2021 à 2023

Il importe de préciser que la volonté de l'ONA a toujours été celle d'assurer un gardiennage durable et efficace tout en respectant les prescrits de la loi budgétaire, malgré les itératifs défis liés aux crises migratoires auxquelles l'administration doit faire face, souvent en urgence.

L'actuel accord-cadre relatif aux services de gardiennage de certaines structures d'hébergement et des trois bâtiments administratifs de l'ONA couvre la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 décembre 2023. Pour rester dans la limite financière imposée, ledit accord-cadre a été conclu pour une durée limitée à 28 mois.

Or, avec l'afflux continu de demandeurs de protection internationale vers le Luxembourg, l'ONA doit constamment étendre son réseau de structures d'hébergement à travers le pays.

Ensuite, depuis l'agression russe contre l'Ukraine, des milliers de ressortissants ukrainiens et leurs membres de famille, mais également des ressortissants de pays tiers autres que de l'Ukraine qui y ont résidé sont arrivés au Luxembourg pour trouver refuge. Ces personnes, aussitôt qu'elles bénéficient de la protection temporaire, peuvent prétendre aux conditions matérielles de l'ONA incluant l'hébergement, conformément aux dispositions de l'article 14, paragraphe 9, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire. Pour pouvoir gérer l'afflux et loger de manière décente et appropriée les bénéficiaires de la protection temporaire, l'ONA a dû considérablement élargir son parc immobilier avec le soutien des autorités communales et autres propriétaires de biens immobiliers. Ainsi, 17 nouvelles structures ont été ouvertes depuis le début du conflit pour loger quelque 1 500 personnes supplémentaires.

C'est dans ce cadre qu'un marché négocié « d'urgence » en vertu de l'article 64, paragraphe 2, lettre c), de la précitée loi modifiée du 8 avril 2018 relatif au gardiennage pour les structures d'hébergement des personnes ayant fui l'Ukraine a été conclu pour une période maximale de 12 mois allant du 5 mars 2022 au 4 mars 2023.

Il faut savoir que le nombre total d'agents de gardiennage s'est encore accru avec la crise ukrainienne. À ce jour, pas moins de 737 agents sont au service de l'ONA. Il convient de préciser ici que le poste d'un agent de gardiennage 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 est assuré en moyenne par 5 employés à temps plein. La mise en place de cet effectif est nécessaire pour assurer la sécurité des quelque 5 500 demandeurs de protection internationale, réfugiés, personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et bénéficiaires de la protection temporaire hébergés par l'ONA dans plus de 70 structures.

Pour éviter la multiplication de contrats ayant un seul et même objet et devoir réduire, sinon scinder la durée des contrats dans le seul souci de respecter le seuil des 40 millions euros, il est recommandé de regrouper toutes ces dépenses dans un seul contrat. Aujourd'hui, ce seuil n'est pas encore atteint. Cependant, pour la période du 5 mars 2023 au 31 décembre 2023, les dépenses relatives au gardiennage des structures ouvertes dans le cadre de la crise ukrainienne seront à inclure dans le précité accord-cadre 2021-2023. Les montants cumulés des deux marchés s'élèveront à 47 008 382 euros hors TVA – à l'indice actuel de 877,01 – et dépasseront donc en 2023 le seuil légal, de sorte qu'une loi spéciale de financement est requise.

2024 à 2027

Pour 2024 à 2027, un nouvel accord-cadre global devra être conclu portant sur l'ensemble des structures d'hébergement et des bâtiments administratifs de l'ONA, sans distinction du public cible. Cet accord-cadre inclura aussi les services de gardiennage actuellement prestés dans le cadre de marchés publics portant sur l'exploitation générale d'un site englobant, en sus du gardiennage, divers services comme le nettoyage ou la restauration. Le montant prévisionnel du marché sur quatre ans sera de 118 758 459 euros hors TVA – à l'indice actuel de 877,01 – nécessitant ici encore le vote d'une loi spéciale.

Les avantages de la mise en place d'un cadre durable seront notables en termes de qualité et de continuité des services prestés. En effet, une certaine stabilité au niveau du personnel employé est essentielle dans un milieu hétérogène et une population caractérisée par une grande diversité de statuts et de situations. Cela permettra également de réduire les coûts engendrés, les prestataires de services de gardiennage étant plus enclins à accorder des tarifs préférentiels lorsque les contrats sont conclus

sur le long terme garantissant une certaine sécurité financière et l'amortissement des coûts d'exploitation non récurrents sur une durée plus longue.

3. Financement du projet

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser un engagement financier de l'État luxembourgeois d'un montant total ne pouvant pas dépasser 190 631 867 euros hors TVA sur une période de 7 ans. Y est comprise une marge de 15 pour cent comprenant les coûts estimés des services de gardiennage à prester dans de nouvelles structures d'hébergement, non incluses dans les prévisions budgétaires, qui deviendraient nécessaires en cas de nouveaux afflux de demandeurs de protection internationale ou de bénéficiaires de la protection temporaire, ce qui est fort probable au vu de l'instabilité géopolitique actuelle.

Etant donné que le marché relatif au gardiennage pour les structures d'hébergement des personnes ayant fui l'Ukraine prend fin le 4 mars 2023, les prestations de gardiennage de ces structures pour la période du 5 mars 2023 au 31 décembre 2023 seront à inclure dans l'accord-cadre 2021-2023. Ceci a comme conséquence que le seuil des 40 millions d'euros sera dépassé en 2023.

Enfin, il convient de souligner que pour rester dans le cadre légal prescrit et garantir le bon fonctionnement des activités opérationnelles de l'ONA, le présent projet de loi revêt une urgence certaine.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à financer les services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil pour la période de 2021-2027.

Art. 2. Les dépenses engagées au titre des services visés à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser le montant de 190 631 867 euros HTVA.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 877,01 points. Il est adapté en fonction de la variation de l'échelle précitée et de toute autre modification de la législation ayant un impact sur les tarifs des agents de gardiennage.

Art. 3. Les dépenses visées à l'article 2 sont à charge des crédits du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

La disposition inscrite à l'article 1^{er} vise à créer la base légale pour permettre au Gouvernement, par l'intermédiaire de l'Office national de l'accueil, administration sous l'autorité du Ministre ayant l'Asile dans ses attributions, à financer les services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil pour les années 2021-2027.

Ad article 2

Cet article détermine l'enveloppe budgétaire servant au financement des services de gardiennage faisant l'objet du présent projet de loi. Cette enveloppe n'inclut pas les frais relatifs à une hausse des tarifs suite à une augmentation de l'indice de l'échelle mobile des salaires et à toute autre modification de la législation ayant un impact sur les tarifs des agents de gardiennage, à l'instar de la Convention collective de travail applicable aux agents des sociétés de service de sécurité et de gardiennage.

Le montant total des coûts de gardiennage est repris en détail à la fiche financière.

Ad article 3

Cet article dispose que les dépenses visées à l'article 2 sont imputées sur les crédits du budget des dépenses courantes du Ministère des Affaires étrangères et européennes, section 01.8 intitulée « Office national de l'accueil », à l'article budgétaire 01.8.12.302 intitulé « Services de gardiennage ».

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget,
la comptabilité et la trésorerie de l'État)

La présente fiche financière couvre toutes les dépenses générées par les services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'ONA pour la période allant de 2021 à 2027.

Les dépenses d'un montant total de 190 631 867 euros hors TVA se décomposent comme suit :

- 47 008 382 euros hors TVA pour les coûts relatifs à l'accord-cadre 2021-2023 d'une part et le gardiennage des structures ouvertes dans le cadre de la crise ukrainienne d'autre part ;
- 118 758 459 euros hors TVA pour les coûts relatifs au gardiennage de l'ensemble des structures d'hébergement et des bâtiments administratifs de l'ONA pour la période 2024-2027 ;
- marge de 15%.

Le montant total estimé des coûts de 190 631 867 euros hors TVA résulte d'une projection pluriannuelle sur base des tarifs de l'accord-cadre en vigueur, du nombre d'agents de gardiennage actifs dans les structures en exploitation et les bâtiments administratifs et du nombre d'agents à prévoir dans les structures en planification.

La présente fiche financière s'efforce de tenir compte d'un maximum d'éléments, mais au vu des incertitudes quant aux situations d'urgence et de force majeure générées par les crises migratoires, une marge de 15 pour cent du montant total, soit 24 865 026 euros, a été ajoutée afin de couvrir au mieux les éventuels surcoûts ou les dépenses imprévues.

Enfin, il convient de préciser que les différents montants repris dans le tableau ci-dessous sont adaptés à la cote d'application de l'échelle mobile des salaires de 877,01 points entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total HTVA
Accords-cadres 09/2021-12/2023 et 2024-2027	431 193€	15 456 948€	21 507 837€	23 238 504€	23 172 718€	23 172 718€	23 172 718€	130 152 636€
Structures Ukraine 04/2023-03/2024 à inclure dans l'accord-cadre 09/2021-12/2023 et 2024-2027			9 612 404€	2 878 644€				12 491 048€
Marchés publics « Exploitation générale » 2024-2027 à inclure dans l'accord-cadre 2024-2027				5 780 789€	5 780 789€	5 780 789€	5 780 789€	23 123 157€
Montant total								
Accords-cadres 09/2021-12/2023 et 2024-2027	431 193€	15 456 948€	31 120 241€	31 897 937€	28 953 507€	28 953 507€	28 953 507€	165 766 841€
Marge de 15%								24 865 026€
Montant total (marge incluse)								190 631 867€
Sous-total accord-cadre 2021-2023		47 008 382€						
Sous-total accord-cadre 2024-2027					118 758 459€			

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi relatif au financement des services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil
Ministère initiateur :	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Auteur(s) :	Office national de l'accueil Marc Hayot
Téléphone :	247-85723
Courriel :	marc.hayot@ona.etat.lu
Objectif(s) du projet :	La finalité du projet de loi est la création d'une loi de financement spéciale pour les services de gardiennage prestés dans les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil en raison du dépassement futur du montant de 40 millions d'euros fixé par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :	
Date :	06/10/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
 Remarques/Observations :

¹ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
- Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

