

N° 8131⁴

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**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE

(7.6.2023)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Emile EICHER, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Paul GALLES, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Nathalie OBERWEIS, Mme Lydie POLFER, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 2 janvier 2023.

L'avis de la Chambre de Commerce est intervenu le 20 janvier 2023.

Par ailleurs, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a émis son avis le 23 janvier 2023.

Le Conseil d'État a émis son avis le 31 mars 2023.

Lors de sa réunion du 5 juin 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Yves Cruchten a été désigné comme Rapporteur.

Lors de la réunion du 7 juin 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

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 1er 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 1er 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.

*

III. LES AVIS

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'État s'interroge sur l'intégralité des dépenses qui découleront de l'accord-cadre conclu pour la période de 2024 à 2027. Pour cette raison, il rappelle que le coût individuel de chaque projet doit être précisé pour que le projet de loi satisfasse à la condition de spécialité requise par l'article 99 de la Constitution. C'est la raison pour laquelle, dans l'attente d'explications, le Conseil d'État sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel au niveau de l'article 1^{er}.

Pour le détail des observations du Conseil d'État, il est renvoyé au commentaire des articles ci-après.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce salue le projet de loi qui vise à simplifier les modalités de financement des services de gardiennage. Cependant elle estime qu'il convient de lever des contradictions éventuelles entre l'article 2 et son commentaire.

Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

Dans son avis, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises n'a pas d'observation à formuler, vu que le projet de loi n'ait aucun impact au niveau communal.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarques préliminaires : observations légistiques

Les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans son avis ont été dûment prises en compte aux endroits indiqués.

Article 1^{er}

L'article 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.

Dans son avis du 31 mars 2023, le Conseil d'État s'interroge si l'enveloppe prévue par le projet de loi devait couvrir plusieurs projets et non seulement le financement des services de gardiennage. Il réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications.

Lors de la réunion du 5 juin 2023, le Ministre de l'Immigration et de l'Asile précise aux membres de la commission parlementaire que le projet de loi sous rubrique ne vise qu'à couvrir les seules dépenses liées aux services de gardiennage de l'Office national de l'accueil (ONA), à l'exclusion de

toute autre dépense et qu'il s'agit de regrouper par le biais dudit projet de loi en un seul accord-cadre pour la période de 2024 à 2027. Ainsi, aucune autre prestation de service incluse dans les marchés publics portant sur l'exploitation générale d'un site de l'ONA n'est financée par le biais de ce projet de loi.

Article 2

L'article 2 détermine l'enveloppe budgétaire servant au financement des services de gardiennage faisant l'objet du présent projet de loi. Le montant total des coûts de gardiennage est repris en détail à la fiche financière.

Article 3

L'article 3 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 ».

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

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

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 hors taxe sur la valeur ajoutée.

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.

Luxembourg, le 7.6.2023

Le Président-Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

