

N° 6651²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**relative au financement du Réseau national intégré de radio-communication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(29.4.2014)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président; Mme Joëlle ELVINGER, Rapporteur; MM. Guy ARENDT, Alex BODRY, Franz FAYOT, Luc FRIEDEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Jean-Claude JUNCKER, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi 6651 a été déposé par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 6 février 2014.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles du projet de loi, ainsi qu'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 4 avril 2014.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 22 avril 2014, Mme Joëlle Elvinger a été désignée rapporteur du projet de loi.

La COFIBU a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat au cours de cette même réunion.

Elle a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 29 avril 2014.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Actuellement les services de sécurité et de secours luxembourgeois communiquent par le biais du Réseau radio intégré des forces d'intervention (RIFO). Le réseau se base sur cinq sites d'antennes situés à Dudelange, Waldhof, Pfaffenberg-Osweiler, Heiderscheid et Hosingen. Le réseau en question date des années 1970 et a recours à la technologie analogique. Inutile de préciser qu'à l'ère numérique un tel réseau ne répond plus aux standards internationaux en matière de communication tout court et à plus forte raison en matière de communication au niveau des services de sécurité et de secours. Il ne répond, de ce fait, non plus aux besoins manifestes en matière de sécurité de transmission des communications (cryptage) et d'interopérabilité des réseaux entre pays voisins. Alors qu'une urgence certaine serait donnée rien que par le fait que le Luxembourg n'a pas encore sauté le pas vers les technologies numériques dans ce domaine, notamment par rapport à ses pays voisins, il devient impératif de mettre ce nouveau réseau numérique en place en vue de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2015.

S'agissant de l'interopérabilité avec nos pays voisins, l'Etat a judicieusement opté pour la technologie en matière de radiocommunication des services de sécurité publique que la Belgique a mis en

place avec A.S.T.R.I.D (All-round Semi-cellular Trunking Radio communication system with Integrated Dispatching) et l'Allemagne avec BDBOS (Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben). Ces systèmes sont similaires au réseau que la France a choisi avec TETRAPOL. Ces réseaux fonctionnent sur base de la technologie numérique TETRA (Terrestrial Trunked Radio) qui est en l'espèce une norme harmonisée européenne de l'ETSI (European Telecommunications Standards Institute). Le RENITA luxembourgeois (Réseau national intégré de radiocommunication), bien que son utilisation peut être étendue à d'autres services, est en premier lieu destiné à l'Administration des Douanes et Accises, l'Administration des Ponts et Chaussées, l'Administration des Services de Secours, y compris les services d'incendie et de sauvetage communaux, l'Armée, le Centre de Communications du Gouvernement, le Haut-Commissariat à la Protection nationale, la Police grand-ducale et le Service de Renseignement de l'Etat.

Le réseau RENITA qui fonctionnera donc sur base de la technologie TETRA devra couvrir la totalité du territoire (forêts, tunnels autoroutiers et ferroviaires), ainsi qu'assurer la couverture à l'intérieur de certains immeubles, nécessitant la mise en place de 75 stations de base.

Les fonctionnalités des réseaux TETRA, qui promettent également une redondance élevée pour garantir qu'une panne technique ne mettra pas le réseau hors service, consistent dans l'établissement d'une communication en 0,3 secondes, dans la propriété de communiquer avec un seul bouton (push to talk), dans l'organisation des intervenants en groupes d'appels, dans le mode passerelle permettant à un terminal de fonctionner en tant que relais pour un autre terminal hors de portée, dans un cryptage plus sophistiqué, dans l'envoi de textos et dans la transmission limitée de données notamment en matière de géo-localisation de personnes.

Au niveau de la procédure de marché public il convient tout d'abord de relever qu'il s'agit d'un projet complexe et exceptionnel prévu de s'étendre au moins sur une durée de 15 ans.

Etant donné que l'Etat ne dispose pas d'une réelle expérience en matière de marchés publics pour un tel projet, il lui était également difficile d'apprécier les solutions techniques les plus appropriées pour la mise en place et l'utilisation de ce réseau. L'envergure précise des engagements financiers lui échappant également par ricochet.

Voilà pourquoi, la Chambre des Députés a adopté en date du 24 avril 2012 une motion invitant le Gouvernement „à lancer la procédure de marché public pour inviter des opérateurs économiques à faire des offres pour la conception, le déploiement, l'opération, l'entretien et la maintenance du réseau précité et à déposer, après la conclusion de cette procédure, au cours de l'année 2013, un projet de loi d'autorisation concernant le projet définitif, sous réserve qu'une offre acceptable pour l'Etat était remise“.

A l'issue de la procédure, le Premier Ministre a attribué le marché public au groupe ConnectCom/EPT par arrêté ministériel en date du 20 novembre 2013 avec la réserve expresse que „la signature du contrat relatif au prédit marché public entre le pouvoir adjudicateur et le groupement d'entreprises ConnectCom/EPT ne pourra intervenir qu'après l'adoption de la loi de financement par le Parlement“.

Le Gouvernement a décidé, dans la suite de la loi du 29 mai 2009 prévoyant la réalisation d'un Campus scolaire à Mersch par le biais d'un partenariat public-privé, de conclure pour le projet RENITA un contrat pour le déploiement du réseau et ensuite son exploitation avec un investisseur privé. Les services à fournir par l'opérateur comprennent la mise en place d'un réseau de radiocommunication destiné à l'usage exclusif du pouvoir adjudicateur et des utilisateurs désignés par lui, et son exploitation sur une durée de quinze ans. L'opérateur demeurant le propriétaire des éléments du réseau RENITA, il lui revient également d'assumer les risques liés à la propriété tant que le pouvoir adjudicateur n'aura pas exercé son option d'achat prévue au contrat. Il a donc été opté, pour des raisons évidentes liées à la complexité de cette technologie et au personnel que l'Etat serait amené à engager (33 postes pour assurer un service 7/7 jours et 24/24 heures) pour assurer la maintenance et l'opérabilité du réseau, pour un tel partenariat public-privé. La nécessité d'assurer à la fois la stabilité et la fiabilité de ce réseau et son amélioration continue plaident également en faveur de cette solution.

Pour l'avis du Conseil d'Etat il est renvoyé au commentaire des articles.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation préliminaire du Conseil d'Etat

Dans l'intérêt d'une meilleure cohérence logique du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de regrouper différemment les dispositions du projet de loi sous avis, pour lui conférer la structure suivante:

L'article 1er (selon le Conseil d'Etat) comprendrait deux alinéas. L'alinéa 1er (selon le Conseil d'Etat) contiendrait le paragraphe 1er de l'actuel article 1er du projet de loi. L'alinéa 2 (selon le Conseil d'Etat) contiendrait le paragraphe 4 de l'actuel article 1er du projet de loi.

L'article 2 (selon le Conseil d'Etat) comprendrait deux alinéas. L'alinéa 1er (selon le Conseil d'Etat) contiendrait le paragraphe 2 de l'actuel article 1er du projet de loi. L'alinéa 2 (selon le Conseil d'Etat) contiendrait l'article 2 de l'actuel projet de loi.

L'article 3 (selon le Conseil d'Etat) comprendrait deux alinéas. L'alinéa 1er contiendrait le point a) du paragraphe 3 de l'actuel article 1er du projet de loi. L'alinéa 2 (selon le Conseil d'Etat) contiendrait le point b) du paragraphe 3 de l'actuel article 1er du projet de loi.

L'article 4 (selon le Conseil d'Etat) contiendrait l'actuel article 3 du projet de loi.

L'article 5 (selon le Conseil d'Etat) contiendrait l'actuel article 4 du projet de loi.

Article 1er

Selon le Conseil d'Etat, une clarification des notions et une harmonisation de la terminologie s'imposent.

Paragraphe 1er (Article 1er, alinéa 1er nouveau)

Cette disposition a pour objet de conférer au Gouvernement l'autorisation de conclure avec le groupe formé par la société „ConnectCom s.à r.l.“ et l'établissement public „Entreprise des postes et télécommunications“ un contrat pour la conception, le déploiement et l'opération d'un réseau de radiocommunication numérique dédié pour les services de secours et de sécurité; le contrat sera conclu pour une durée maximale de dix-sept ans.

L'adjudication du marché au groupe nommé ci-dessus étant contestée devant les juridictions administratives par la société TELINDUS S.A. (qui fait partie d'un autre consortium ayant également remis une offre concurrente en vue de se voir octroyer le marché en question, offre qui n'a cependant pas été retenue par le pouvoir adjudicateur), le Conseil d'Etat estime que, tant que ce litige est pendant devant les juridictions administratives, il n'est pas à exclure que la décision d'adjudication du Premier Ministre au profit du consortium formé par la société „ConnectCom s.à r.l.“ et l'établissement public „Entreprise des postes et télécommunications“ soit annulée par le juge.

Au vu de ces circonstances, le Conseil d'Etat se demande s'il est souhaitable que le législateur se prononce explicitement en faveur d'un soumissionnaire déterminé, alors qu'il est, dans le cas présent, nullement nécessaire de mentionner nommément le cocontractant de l'Etat dans la loi en projet, l'autorisation législative pouvant en effet revêtir une forme impersonnelle.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la disposition sous examen, laquelle est contraire au droit européen en ce qu'elle a pour effet de priver d'efficacité un recours juridictionnel contre une décision d'adjudication d'un marché public. Il propose une nouvelle formulation du paragraphe 1er.

La Commission des Finances et du Budget se rallie à cette proposition de texte.

Paragraphe 2 (Article 2, alinéa 1er nouveau)

Ce paragraphe n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf celles faites à l'endroit du présent article en ce qui concerne la terminologie.

Le Conseil d'Etat propose une nouvelle formulation du paragraphe.

La Commission des Finances et du Budget se rallie à cette proposition de texte.

Paragraphe 3, point a) (Article 3, alinéa 1er nouveau)

Ce paragraphe n'appelle pas d'observation du Conseil d'Etat, sauf celles faites précédemment à l'endroit du présent article en ce qui concerne la terminologie et les durées divergentes.

La nouvelle formulation proposée par le Conseil d'Etat est reprise par la Commission des Finances et du Budget.

Paragraphe 3, point b) (Article 3, alinéa 2 nouveau)

Ce point a pour objet une indexation partielle de la dépense visée au paragraphe 3, point a) (article 3, alinéa 1er nouveau).

Le Conseil d'Etat note que seule la part du montant de 390.000 euros correspondant aux frais de personnel, tels que ces frais sont détaillés dans la fiche financière du projet de loi, est sujette à modification selon les variations de l'échelle mobile des salaires. Pour les besoins du calcul de la variation, le montant de 390.000 euros correspond à la valeur 775,17 au 1er octobre 2013 de l'indice des prix à la consommation rapporté à la base 100 au 1er janvier 1948.

Le Conseil d'Etat propose de rédiger la première phrase du point sous avis comme suit:

„Ce montant correspond à la valeur 775,17 au 1er octobre 2013 de l'indice des prix à la consommation rapporté à la base 100 au 1er janvier 1948.“

La Commission des Finances et du Budget se rallie à cette proposition.

Paragraphe 3, point c) (supprimé)

Ce point dispose que la dépense visée au paragraphe 3, point a) (article 3, alinéa 1er nouveau) pourra être adaptée ultérieurement par la loi budgétaire. Il dispose encore que des dépassements de l'ordre de 5% par exercice budgétaire, considérés par les auteurs comme non significatifs, ne feront pas l'objet d'une adaptation, mais seront tout simplement „régularisés“ dans le cadre de la loi portant règlement du compte général de l'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, la disposition sous examen soulève la question de savoir si une adaptation du montant autorisé relatif aux charges d'exploitation dans une loi spéciale d'autorisation d'un engagement financier important sous forme d'un contrat de prestation de service à long terme par une disposition modificative de cette loi reprise dans la loi budgétaire est compatible avec l'article 99 de la Constitution.

La sixième phrase de l'article 99 de la Constitution requiert une loi spéciale pour autoriser une „charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice“.

La loi budgétaire ou loi des finances se définit quant à elle comme loi autorisant l'ensemble des recettes et des dépenses prévues au profit et à charge de l'Etat pendant une année.

L'annalité de la loi budgétaire ne répond de toute évidence pas aux exigences précitées de la Constitution, parce qu'elle en limite l'effet à un an, alors que la loi spéciale dont question à l'article 99 de la Constitution est censée autoriser une charge s'appliquant pendant plusieurs exercices budgétaires. En outre, la loi budgétaire ne répond pas, de par sa nature, à l'exigence de spécialité de la Constitution, alors qu'elle est censée autoriser l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat pendant une année déterminée.

Le Conseil d'Etat est en conséquence amené à s'opposer formellement à la disposition sous examen alors que celle-ci est contraire à l'article 99 de la Constitution.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer le point c) du paragraphe 3.

Paragraphe 4 (Article 1er, alinéa 2 nouveau)

Ce paragraphe a pour objet de proroger, par dérogation à l'article 12, point b), de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, la durée du contrat de marché à conclure jusqu'au 30 juin 2030. Cette dérogation se trouve en accord avec l'article 12, point c) de la loi précitée du 25 juin 2009.

Le paragraphe sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf celles faites précédemment à l'endroit du présent article en ce qui concerne la terminologie.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2 (Article 2, alinéa 2 nouveau)

L'article sous examen fixe la dépense maximale à mettre à charge de l'Etat „pour le premier équipement en terminaux de radiocommunication dans l'intérêt des utilisateurs du réseau relevant de

l'Etat". Il est entendu, en accord avec l'exposé des motifs, que l'acquisition des terminaux de radio-communication, fixes, embarqués et mobiles nécessaires pour l'opérabilité du réseau ne font pas partie du marché public visé par l'article 1er. L'acquisition de ce matériel fera l'objet d'une nouvelle procédure de marché public. Etant donné que la dépense visée par le présent article est la conséquence nécessaire et indispensable de la mise en œuvre du nouveau réseau, il est correct de l'englober dans le projet de loi sous avis. Il ressort par ailleurs du libellé de l'article que la dépense autorisée n'est pas destinée à couvrir les besoins en terminaux des services communaux, chaque commune ou syndicat de communes devant pourvoir à l'acquisition de son propre matériel.

Le texte n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3 (Article 4 nouveau)

L'article sous examen traite des dépenses à assumer par l'Etat en relation avec la formation des utilisateurs du nouveau réseau de radiocommunication.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat pose d'abord la question de savoir si les dépenses en relation avec la formation ne sont pas à considérer comme des frais de fonctionnement ordinaires, à inscrire annuellement, à l'instar d'autres frais de formation, dans la loi budgétaire de l'exercice au cours duquel la formation doit avoir lieu. Ou si, par contre, les dépenses de formation sont à considérer en bloc, comme une charge unique s'étalant sur plusieurs exercices budgétaires. Au premier cas, l'article sous examen serait à supprimer. Au deuxième cas, il doit être maintenu pour satisfaire aux exigences de l'article 99, sixième phrase de la Constitution.

Le Conseil d'Etat relève que la disposition sous examen ne limite pas la dépense à assumer par l'Etat à la première formation de ses propres agents, mais vise d'une manière plus générale l'ensemble des utilisateurs du nouveau réseau de communication, sans distinguer entre les utilisateurs étatiques et les utilisateurs communaux. S'il était dans l'intention des auteurs de faire assumer la première formation des utilisateurs communaux par le secteur communal, il faudrait le préciser dans le texte sous examen, à l'instar de l'article 2 (article 2, alinéa 1er nouveau).

La Commission des Finances et du Budget constate que le Gouvernement se prononce en faveur du financement par l'Etat, via l'enveloppe financière prévue à l'article sous examen, de la formation de l'ensemble des premiers utilisateurs, qu'il s'agisse des utilisateurs étatiques ou communaux. Elle remarque que le texte proposé par le Conseil d'Etat correspond à cette approche et décide donc d'en reprendre le contenu.

Le Conseil d'Etat note encore que dans le texte sous examen, il est question de la „première formation des utilisateurs“ du nouveau réseau de radiocommunication. Il est à se demander si la dépense à autoriser ne devrait pas se limiter à la „première formation des premiers utilisateurs“. Le financement des formations ultérieures, y compris la première formation des générations futures d'utilisateurs du réseau, serait dès lors prévu dans la loi budgétaire relative à l'exercice au cours duquel la formation aura lieu.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 4 (Article 5 nouveau)

L'article sous examen dispose que les dépenses autorisées en vertu de la loi en projet sont imputées dans le cadre du budget de l'Etat sur les crédits des dépenses courantes et des dépenses en capital du Ministère d'Etat.

Le présent article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

*

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose un tout nouveau texte de loi.

Conformément aux décisions détaillées ci-dessus, la Commission des Finances et du Budget reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son intégralité en y apportant les détails manquants à l'article 1er nouveau, alinéas 1er et 2 et à l'article 3 nouveau, alinéa 1er.

*

4. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6651 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

relative au financement du Réseau national intégré de radio-communication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois

Art. 1er. Le Gouvernement est autorisé à conclure le contrat de marché avec l'adjudicataire du marché public pour la fourniture, le déploiement et l'opération d'un réseau radio numérique dédié pour les services de secours et de sécurité du Grand-Duché de Luxembourg. La durée du contrat portant sur la réalisation et l'exploitation du réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois, ci-après dénommé „le réseau“, ne peut pas dépasser dix-sept ans.

Par dérogation à l'article 12 de la loi modifiée du 25 juillet 2009 sur les marchés publics, la durée du contrat de marché visé à l'alinéa 1er s'étend de la date de sa prise de vigueur jusqu'au 30 juin 2030.

Art. 2. Les charges incombant à l'Etat au titre des frais de réalisation du réseau ne peuvent pas dépasser le montant de 36.600.000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise.

Les charges à assumer par l'Etat dans le cadre du premier équipement en terminaux de radiocommunication dans l'intérêt des utilisateurs du réseau relevant de l'Etat ne peuvent dépasser le montant de 13.600.000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise.

Art. 3. Les frais mensuels à charge de l'Etat au titre des frais d'exploitation du réseau au cours de la période courant à partir de la mise en exploitation du réseau jusqu'au 30 juin 2030 ne peuvent pas dépasser le montant de 390.000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise.

Ce montant correspond à la valeur 775,17 au 1er octobre 2013 de l'indice des prix à la consommation rapporté à la base 100 au 1er janvier 1948. La part représentant les frais de personnel dans les frais d'exploitation est adaptée au 1er de chaque mois aux variations de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

Art. 4. Les charges à assumer par l'Etat dans le cadre de la première formation des premiers utilisateurs concernant l'utilisation correcte du réseau ainsi que la manipulation des terminaux visés par l'article 2, alinéa 2 ne peuvent pas dépasser le montant de 1.035.000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise.

Art. 5. Les dépenses auxquelles le Gouvernement est autorisé à procéder en vertu de la présente loi sont imputables sur les crédits inscrits au budget des dépenses courantes et des dépenses en capital du Ministère d'Etat.

Luxembourg, le 29 avril 2014

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Joëlle ELVINGER

