

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

Avis du Conseil d'État

(31 mars 2023)

Par dépêche du 12 décembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Immigration et de l'Asile.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre de commerce et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 25 janvier et 14 février 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique vise à autoriser le financement des services de gardiennage prestés dans les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil, ci-après l'« ONA », ceci conformément à l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution, étant donné que le montant de la dépense d'investissement en question dépasse le seuil de 40 000 000 euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

À l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent que le financement des services de gardiennage est actuellement prévu par l'accord-cadre qui couvre la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 décembre 2023. En raison toutefois de l'afflux de demandeurs de protection internationale depuis le conflit en Ukraine et, partant, de la création de nouvelles structures d'hébergement pour répondre à cet afflux, un marché public couvrant la période du 5 mars 2022 au 4 mars 2023 a été conclu.

Toujours d'après les auteurs, l'autorisation de financement prévue par le projet de loi sous revue permet de regrouper l'ensemble des dépenses liées aux services de gardiennage, dépenses qui jusqu'à présent découlaient de contrats distincts dont la durée était limitée en raison de la nécessité de devoir

respecter le seuil précité de 40 000 000 euros. Le coût total actuel des services de gardiennage tel qu'il résulte des dépenses prévues dans l'accord-cadre précité qui couvre la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 décembre 2023 et des dépenses prévues par le marché public conclu pour la période limitée du 5 mars 2022 au 4 mars 2023 s'élève à 47 008 382 euros hors taxe sur la valeur ajoutée. À l'échéance de l'accord-cadre au 31 décembre 2023, un nouveau marché public portant de manière générale sur les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'ONA devra être conclu pour une durée de quatre ans (2024 – 2027) dont le montant a été estimé à 118 758 459 euros hors taxe sur la valeur ajoutée. Aux montants susmentionnés, les auteurs ont en outre jugé nécessaire d'ajouter une marge de quinze pour cent, ce qui équivaut à un montant de 24 865 026 euros, qui vise à couvrir les éventuels surcoûts ou les dépenses imprévues. Le montant total de l'engagement financier autorisé par le projet de loi sous revue s'élève ainsi à 190 631 867 euros hors taxe sur la valeur ajoutée.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue a trait à l'objet du financement. Il prévoit que le Gouvernement est autorisé à financer « les services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'[ONA] ».

La fiche financière jointe au dossier renseigne les éléments suivants :

Le coût total prévu par le projet de loi sous revue de 190 631 867 se composerait comme suit :

- 47 008 382 euros (marché public accord-cadre 2021-2023 + dépenses du 5 mars 2023 au 31 décembre 2023) ;
- 118 758 459 euros (nouvel accord-cadre 2024-2027)
- marge de 15 %, soit 24 865 026 euros.

À l'exposé des motifs, sous le point 2 intitulé « Contexte et historique – 2024 à 2027 », les auteurs relèvent que « [p]our 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 » et que « [c]et 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 de ce marché est estimé à 118 758 459 euros.

Le tableau joint à la fiche financière comporte par ailleurs une colonne intitulée « Marchés publics « Exploitation générale » 2024-2027 à inclure dans l'accord-cadre 2024-2027 ».

Au vu des explications fournies à l'exposé des motifs, le Conseil d'État se demande si les dépenses qui découleront de l'accord-cadre qui sera conclu pour la période de 2024 à 2027, et qui sont intégrées dans le montant total des dépenses prévues par le texte sous avis, ne viseront pas également à couvrir des dépenses autres que celles liées aux seuls services de gardiennage, à savoir des dépenses plus générales « portant sur l'ensemble des structures d'hébergement et des bâtiments administratifs de l'ONA ».

Le Conseil d'État se doit de rappeler que l'exigence constitutionnelle d'une loi spéciale de financement demande de la part des auteurs d'un projet de loi du genre de celui sous examen de déterminer avec toute la précision utile l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser¹. Si l'enveloppe prévue par le projet de loi sous revue devait couvrir plusieurs projets et non seulement le financement des services de gardiennage, il conviendrait de le préciser en déterminant le coût individuel de chaque projet de sorte que le projet de loi sous revue satisfasse à la condition de spécialité requise par l'article 99 de la Constitution. Dans l'attente d'explications, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, le sigle « HTVA » est à remplacer par les termes « hors taxe sur la valeur ajoutée ».

Article 3

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, de sorte qu'il convient d'écrire « Ministère des affaires étrangères et européennes ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 31 mars 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz

¹ Avis du Conseil d'État du 31 mai 2022 relatif au projet de loi autorisant le Gouvernement à acquérir un vélodrome et à participer au financement des travaux nécessaires à la construction des équipements et aménagements nécessaires à son exploitation (doc.parl. n°7956³) et avis du Conseil d'État du 24 juin 2014 sur le projet de loi relatif à l'équipement des bâtiments de la première phase de construction de la Cité des Sciences à Belval (doc.parl. n°6697¹).