

...le projet de loi relatif à

LA RECONSTRUCTION ET LA RÉFECTION DES BÂTIMENTS DÉGRADÉS OU DÉTRUITS AU COURS DES ÉMEUTES URBAINES

Sur le rapport de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, cette dernière a adopté, le 17 juillet 2023, le projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

Ce texte vise à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi propre à accélérer et faciliter les opérations de reconstruction ou de réfection des bâtiments détruits ou dégradés lors des émeutes urbaines qui ont touché la France entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, en adaptant les règles d'urbanisme (article 1^{er}), en assouplissant les règles de la commande publique (article 2) et en modifiant le régime de prise en charge par l'État ou d'autres collectivités des frais occasionnés par ces réparations (article 3).

Compte tenu du caractère transversal du texte, son examen a été pour partie délégué à la commission des lois (article 2) et à la commission des finances (article 3), la commission des affaires économiques conservant l'examen au fond de l'article 1^{er}.

1. UNE URGENCE : SOUTENIR LES MAIRES FACE AU DÉFI D'UNE RECONSTRUCTION ACCÉLÉRÉE

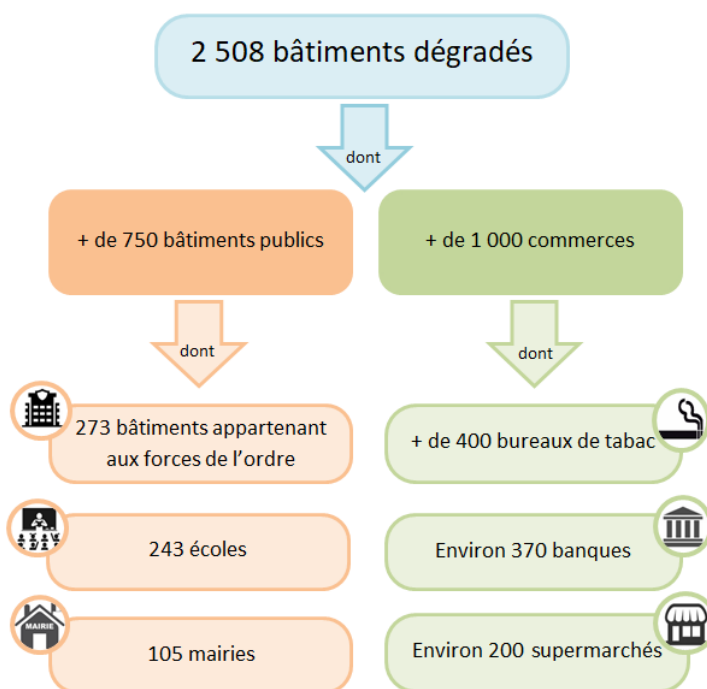
À la suite du décès à Nanterre, le mardi 27 juin 2023, du jeune Nahel, lors d'un contrôle de police, de nombreuses villes ont été touchées par des émeutes urbaines, d'abord à Nanterre même, puis dans d'autres villes des Hauts-de-Seine et de la région parisienne, et enfin dans toute la France. Après avoir atteint leur climax en début de week-end, elles ont peu à peu reflué, jusqu'à s'éteindre le 5 juillet.

A. PLUS DE 2 500 BÂTIMENTS DÉGRADÉS, UN BILAN SUPÉRIEUR À CELUI DES ÉMEUTES DE 2005

Au cours de ces émeutes, de nombreux bâtiments, publics et privés, ont été pris pour cible, y compris *via* des incendies volontaires.

Selon le ministère de l'intérieur, **plus de 2 500 bâtiments**, au total, auraient été **détruits ou dégradés, dans plus de 500 communes**. Parmi eux, **de nombreux commerces**, abondamment pillés, **mais aussi des bâtiments publics** : commissariats, brigades de gendarmeries et postes de police municipale, mais aussi mairies, écoles, crèches, gymnases, trésoreries, maisons de quartier ou de la culture, mais aussi bureaux de poste... Rien qu'en Île-de-France, une centaine d'équipements publics auraient été la cible des casseurs.

Les **établissements scolaires** eux-mêmes ont fait les frais de ce déchaînement de violence : **près de 250 établissements** ont été pris pour cibles, une soixantaine parmi eux ayant subi des dégradations importantes, notamment du fait de départs d'incendies, et une dizaine ayant subi une destruction partielle ou totale. Rien que pour les établissements scolaires, les dégâts s'élèvent à plusieurs dizaines de millions d'euros.



Source : Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur, devant la commission des lois du Sénat (4 juillet 2023) ; presse

B. UNE NÉCESSITÉ : PERMETTRE LA RECONSTRUCTION SANS DÉLAIS DES ÉQUIPEMENTS EMBLÉMATIQUES DU SERVICE PUBLIC

Si la plupart des commerces et bâtiments publics touchés ont déjà pu rouvrir, il est essentiel de pouvoir **accélérer la reconstruction de ceux qui ont subi des dégradations plus importantes**.

L'urgence est particulièrement criante pour les écoles, dont chacun souhaite qu'elles soient en mesure d'accueillir les élèves pour la prochaine rentrée scolaire, en septembre, à l'exception de celles totalement détruites, pour lesquelles la reconstruction prendra plusieurs années.

C. LES RÈGLES D'URBANISME DE DROIT COMMUN PEUVENT FAIRE OBSTACLE À UNE RECONSTRUCTION RAPIDE

Or, si la plupart des opérations de réfection légère peuvent être mises en œuvre aisément et rapidement dans le cadre du droit existant, **les règles d'urbanisme peuvent faire obstacle à une reconstruction rapide des bâtiments plus lourdement touchés**, tant en ce qui concerne les dispositions elles-mêmes que les délais d'instruction.

D'une part, **la reconstruction d'un bâtiment en cas de sinistre, lorsqu'elle ne se fait pas strictement à l'identique, est soumise à autorisation d'urbanisme dans les conditions de droit commun**, au regard des règles d'urbanisme actuellement applicables. Ainsi, une mairie incendiée pourrait par exemple ne pas pouvoir être reconstruite, si le plan local d'urbanisme a été modifié entre temps et que la zone n'est plus constructible.

D'autre part, **le début des travaux ne peut pour l'heure, logiquement, intervenir qu'après délivrance de l'autorisation d'urbanisme. La délivrance de cette autorisation est enserrée dans des délais** qui peuvent habituellement aller de un à trois mois selon les

cas, mais peuvent être majorés – pour les cas concernés – jusqu’à cinq mois, si cette délivrance est soumise à avis ou consultation d’autres instances (notamment au titre de la protection du patrimoine ou de l’environnement, mais aussi en matière d’autorisation d’exploitation commerciale). Ces avis complémentaires peuvent en outre devoir être recueillis explicitement, selon la règle du « silence vaut refus ». **Si certains cas peuvent être gérés par une diligence accrue des services instructeurs, les capacités de traitement de ces derniers ne permettront certainement pas de gérer tous les cas.**

2. L’ARTICLE 1^{ER} DU PROJET DE LOI : ADAPTER LES RÈGLES D’URBANISME POUR ACCÉLÉRER LA RECONSTRUCTION

L’article 1^{er} vise à **habiliter le Gouvernement, dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution, à prendre par voie d’ordonnance**, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, des mesures relevant du domaine de la loi destinées à :

- **autoriser la reconstruction ou la réfection des bâtiments** détruits ou endommagés au cours des émeutes à **l’identique ou sous réserve de modification limitée**, nonobstant toute disposition du droit de l’urbanisme contraire, et y compris lorsqu’un document d’urbanisme applicable en dispose autrement ;
- **autoriser l’engagement des travaux préliminaires dès la déclaration préalable ou le dépôt de la demande d’autorisation** d’urbanisme ;
- **accélérer les délais d’instruction des demandes d’autorisation d’urbanisme en réduisant les délais applicables** et en prévoyant, lorsque ce n’est pas le cas, que le **silence** gardé par les différentes instances qui peuvent devoir être consultées au titre de la réglementation de l’urbanisme ou des réglementations connexes **vaut accord**.

Ces deux dernières dispositions devraient permettre, selon le Gouvernement, **de ramener la durée totale d’instruction des demandes à un mois et demi maximum**.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de l’ordonnance.

3. FACE À UNE SITUATION D’EXCEPTION, SOUTENIR DES MESURES D’EXCEPTION

La commission **soutient pleinement l’objectif d’accélération de la reconstruction des bâtiments détruits** porté par le texte. Pour la commission, il s’agit d’une urgence économique, mais aussi, et surtout, d’une urgence citoyenne et républicaine.

A. UN PROJET DE LOI QUI CONFORTE LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LE SÉNAT AUX COLLECTIVITÉS TOUCHÉES PAR LES DÉGRADATIONS

Face à l’ampleur des dégradations et à la détresse des élus, **une proposition de loi d’urgence pour la reconstruction a été déposée au Sénat dès le 3 juillet par Mme Sophie Primas**, présidente de la commission des affaires économiques, et plusieurs de ses collègues, visant notamment à lever les obstacles en matière de réglementation de l’urbanisme, mais également en matière de financement et de réglementation des marchés publics.

« Pour que la République ne recule pas, il est urgent de reconstruire les équipements emblématiques du service public qui ont été détruits ou endommagés. »

Exposé des motifs de la proposition de loi d’urgence pour la reconstruction des bâtiments et équipements publics endommagés lors des émeutes du mardi 27 juin 2023 et des jours suivants, déposée au Sénat par Mme Sophie Primas et plusieurs de ses collègues le 3 juillet 2023.

L'article 1^{er} du projet de loi **reprenant l'essentiel des dispositions de cette proposition de loi**, la commission exprime sa satisfaction d'avoir pu faire entendre, auprès du Gouvernement, la voix des collectivités.

B. L'HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE, UN VÉHICULE ADAPTÉ À L'URGENCE DE LA SITUATION

Si le Sénat se montre d'ordinaire réticent à se dessaisir temporairement de son pouvoir législatif en habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance, la commission a estimé qu'en l'espèce, **les délais d'examen parlementaires ne permettraient pas de répondre dans les délais impartis à l'urgence de la situation.**

Compte tenu du **caractère consensuel des dispositions qui devraient être prises sur la base de cette habilitation**, et des garanties données par le Gouvernement quant à leur orientation, elle a considéré en responsabilité qu'il était **justifié, au bénéfice des maires et des populations des communes concernées, de ne pas modifier le texte** proposé par le Gouvernement, afin de permettre à celui-ci de **mettre en place les mesures législatives nécessaires dans les meilleurs délais**, en les **coordonnant avec les évolutions réglementaires** également pertinentes.

La commission a donc adopté l'article 1^{er} sans modification. Elle a adopté des amendements de clarification rédactionnelle sur l'intitulé du projet de loi.



EN SÉANCE

Mardi 18 juillet 2023, **le Sénat a adopté en séance publique**, à l'unanimité (344 votants, 344 voix pour), **le projet de loi.**

L'**article 1^{er}** n'a pas été modifié.

POUR EN SAVOIR +

- **Proposition de loi d'urgence pour la reconstruction des bâtiments et équipements publics endommagés lors des émeutes du mardi 27 juin 2023 et des jours suivants**



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :



... l'avis sur le projet de loi relatif à

L'ACCÉLÉRATION DE LA RECONSTRUCTION DES BÂTIMENTS DÉGRADÉS OU DÉMOLIS AU COURS DES VIOLENCES URBAINES SURVENUES DU 27 JUIN AU 5 JUILLET 2023

1. UN CONTEXTE DE VIOLENCE QUI A GÉNÉRÉ DE NOMBREUSES DÉGRADATIONS SUR DES BIENS ET DES BÂTIMENTS PUBLICS NÉCESSITANT UNE RAPIDE REMISE EN ÉTAT

A. DES VIOLENCES URBAINES À L'ORIGINE DE NOMBREUSES DÉGRADATIONS SUR DES BIENS ET DES BÂTIMENTS PUBLICS

Les troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023 sur l'ensemble du territoire national ont conduit à des dégradations ou des destructions importantes de biens publics, et notamment des édifices et équipements publics des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les dégradations subies compromettent le bon fonctionnement de ces services publics locaux dont certains ont d'ailleurs dû être fermés totalement.

La difficile évaluation des dégradations subies par les collectivités territoriales dans le contexte des violences urbaines survenues à compter du 27 juin 2023

Selon l'étude d'impact du projet de loi, plus de 750 bâtiments publics ont été atteints, de manière plus ou moins importante, avec des dommages causés sur des mairies, écoles, bibliothèques ou postes de police.

Le président de l'Association des maires de France avance, pour sa part, le chiffre de plus de 2 000 bâtiments publics touchés.

Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Christophe Béchu, précise que 553 communes ont été touchées en huit jours d'émeutes sur l'ensemble du territoire français.

Dans la région Île-de-France, environ 100 bâtiments publics ont été dégradés ou détruits, selon un décompte de la Région qui a, par ailleurs, indiqué qu'en Île-de-France, plus d'une commune sur dix a été touchée par des violences urbaines. Ce sont au total 18 mairies centrales ou annexes, et 36 postes de police municipale franciliens qui ont été endommagés.

Les transports publics d'Île-de-France ont subi d'importants dégâts. Selon une première estimation publiée lundi 3 juillet par Île-de-France Mobilités (IDFM), les émeutes ont causé « *au moins 20 millions d'euros de dégâts* ». Au total, ce sont 39 bus qui ont été brûlés partout en Île-de-France durant les émeutes.

Pour autant, à ce stade, il est difficile d'établir une liste exhaustive et consolidée des dommages qui ont touché aussi bien les bâtiments publics, que la voirie ou le mobilier urbain. De nombreuses incertitudes subsistent sur le chiffrage exact des dépenses qui seront à réaliser par les collectivités pour les travaux de réparation, réfection et reconstruction afin de pouvoir remettre en état, le plus rapidement possible, les équipements endommagés et, de fait, les services publics offerts à la population.

Néanmoins, il est évident que les travaux à venir représenteront des dépenses importantes pour les collectivités, non prévues initialement dans leur budget prévisionnel.

Cette situation nécessite donc une réponse de la part du législateur et du Gouvernement, permettant un accompagnement des collectivités afin de pouvoir engager rapidement les travaux nécessaires pour réparer les biens et bâtiments dégradés et reconstruire les biens et bâtiments détruits mais également pour faciliter le financement de ces travaux.

B. L'HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE : UNE RÉPONSE JURIDIQUE D'EXCEPTION POUR FAIRE FACE À UNE SITUATION ELLE-MÊME EXCEPTIONNELLE

Le Gouvernement, le Parlement et les collectivités territoriales partagent la volonté de reconstruire rapidement les biens dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 afin de permettre le maintien ou le retour de services publics essentiels pour les populations concernées, dans le respect du principe de continuité du service public, principe de valeur constitutionnelle.

Dans ce contexte, le présent projet de loi comporte trois articles, prenant la forme d'une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances dans un délai de trois mois.

L'habilitation prévue par l'article premier porte sur des mesures dérogatoires au droit de l'urbanisme. Cet article relève de la compétence de la commission des affaires économiques, commission saisie au fond du projet de loi.

L'habilitation prévue par l'article 2 porte sur des mesures dérogatoires au droit de la commande publique. Saisie pour avis, la commission des lois s'est vue déléguer au fond cet article.

Enfin, l'habilitation prévue par l'article 3 porte sur des mesures dérogatoires à certaines règles relatives au financement des opérations d'investissement des collectivités territoriales. La commission des finances, saisie pour avis, s'est vue déléguer son examen au fond.

La méthode de l'habilitation à légiférer par ordonnance appelle une certaine vigilance de la part du Parlement, qui accepte ainsi de se déposséder temporairement et de manière circonscrite de ses attributions législatives.

Au cas présent, elle conduit à réserver à l'examen parlementaire la discussion sur le principe général des mesures proposées par les habilitations et à renvoyer le détail technique, une fois les principes fixés par le législateur, au dispositif des ordonnances.

Cette méthode est **ici proposée par le Gouvernement au regard du caractère à la fois urgent, technique et consensuel des mesures envisagées pour faciliter l'engagement rapide par les collectivités des travaux de réparation et de reconstruction. Le rapporteur en prend acte.**

2. TROIS TYPES DE MESURES DÉROGATOIRES AU DROIT COMMUN POUR FACILITER ET ACCÉLERER LE FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RÉPARATION QUI SERONT ENGAGÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LES INDEMNITÉS QUE LES COLLECTIVITÉS PERCEVRONT DE L'ÉTAT AU TITRE DE L'ENGAGEMENT DE SA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE ET DES ASSUREURS NE COUVRIENT QUE PARTIELLEMENT LE COÛT DES TRAVAUX, D'OÙ LA NÉCESSITÉ DE MESURES COMPLÉMENTAIRES

Pour financer leurs travaux de réparation et de reconstruction, les collectivités territoriales et leurs groupements pourront **rechercher la responsabilité sans faute de l'État** et ainsi bénéficier d'une indemnisation sur ce fondement, conformément à l'article L. 211-10 du code de

la sécurité intérieure. La prise en charge des dépenses à venir au titre du régime de responsabilité de l'État est donc limitée à des cas strictement définis par la jurisprudence du Conseil d'État.

Par ailleurs, pour les dégradations et destructions qui ne relèveraient pas de la responsabilité de l'État, **les collectivités territoriales et leurs groupements ayant souscrit des contrats d'assurance couvrant les biens concernés pourront faire valoir les obligations de leurs assureurs**, qui doivent garantir aux victimes de bénéficier rapidement des indemnisations qui leur sont dues puisqu'elles ne sont soumises à aucune discussion juridique quant au fondement de responsabilité.

Toutefois, la prise en charge du financement des réparations par l'État au titre de la mise en jeu de sa responsabilité et par les assureurs laisseront, dans bien des situations, un reste à charge pour les collectivités territoriales et leurs groupements, ce qui justifie la mise en œuvre de mesures de soutien complémentaires.

B. LE VERSEMENT ANTICIPÉ DU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE : UNE MESURE UTILE MAIS QUI NE POURRA PAS RÉPONDRE À TOUTES LES SITUATIONS

En premier lieu, l'article 3 prévoit que l'ordonnance déterminera les modalités particulières de versement des attributions destinées aux bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), au titre des dépenses éligibles au bénéfice des dispositions de l'article L.1615-1 du code général des collectivités territoriales.

L'exposé des motifs précise que **l'habilitation permettra le versement anticipé du FCTVA pour les travaux de reconstruction entrepris par les collectivités à la suite des dégradations intervenues durant les émeutes.**

Concrètement, il est donc proposé que **les dépenses éligibles au FCTVA exécutées à ce titre fassent l'objet systématiquement et pour tous les bénéficiaires d'une attribution de FCTVA l'année d'exécution de ces dépenses et non l'année N+2 comme le prévoit le droit commun.**

Ce versement anticipé représente incontestablement un outil utile aux collectivités afin de faciliter le financement des travaux de réparation.

Pour autant, il ne concerne que les dépenses habituellement éligibles au FCTVA. Il en résulte qu'**un certain nombre de dépenses engagées par les collectivités pour procéder aux réparations suite aux dégradations intervenues durant les émeutes ne seront pas éligibles au FCTVA.**

C. UNE DÉROGATION AUX RÈGLES DE PARTICIPATION MINIMALE DU MAÎTRE D'OUVRAGE QUI S'ACCOMPAGNE DE LA MISE EN PLACE D'UN FONDS DÉDIÉ AU FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RÉPARATION, MAIS DONT LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE EST ENCORE INCONNUE

En deuxième lieu, l'ordonnance permettrait de **déroger à l'exigence, posée à l'article L. 1111-10 du CGCT, de participation minimale des collectivités territoriales ou des groupements maîtres d'ouvrages au financement de leurs projets d'investissement.** Dans le droit commun, cette participation minimale est fixée à 20 % de l'ensemble des financements apportés par les personnes publiques. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, **l'ordonnance permettra aux collectivités concernées de bénéficier de subventions allant jusqu'à 100 % du coût des travaux.**

Cette mesure serait notamment adossée à la création d'un **fonds dédié financé sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et fonctionnant sur le modèle de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC), mais**

dont le coût pour l'État n'a pas été évalué à ce jour. Les premières subventions versées au titre du fonds pourront être financées dans un premier temps par les crédits provisionnels ouverts en loi de finances initiale pour 2023 au titre de la DSEC (soit 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement) restant disponibles, tandis que des besoins complémentaires, qui ne peuvent pas être déterminés avec précision à ce stade, pourront conduire à mobiliser la réserve de précaution du programme 122 qui ne serait pas affectée à d'autres besoins ainsi que, le cas échéant, faire l'objet d'ouvertures de crédits sur le programme en loi de finances de fin de gestion.

D. LA MESURE DE DÉPLAFONNEMENT DES FONDS DE CONCOURS PERMET DE DONNER D'AVANTAGE DE SOUPLASSE AUX COLLECTIVITÉS

En troisième lieu, l'ordonnance permettrait de **déroger à la règle de plafonnement des fonds de concours pouvant être versés au sein des intercommunalités**, dont les attributions ne peuvent aujourd'hui excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours (soit une exigence de participation minimale de 50 %).

Cette mesure permettrait de donner davantage de souplesse aux collectivités pour le financement des travaux de réparation.

Son impact budgétaire est neutre pour l'État, puisqu'il n'est question que de flux financiers internes au bloc communal.



EN SÉANCE

Mardi 18 juillet 2023, **le Sénat a adopté en séance publique**, à l'unanimité (344 votants, 344 voix pour), **le projet de loi**.

L'**article 3** n'a pas été modifié.



Vincent DELAHAYE

Rapporteur pour avis
Sénateur (Union centriste)
de l'Essonne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

Pour en savoir plus :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-888.html>



...le projet de loi

RECONSTRUCTION DES BÂTIMENTS DÉGRADÉS AU COURS DES VIOLENCES URBAINES

Lorsque des bâtiments publics sont attaqués, qu'il s'agisse d'une mairie, *agora* de la démocratie locale, ou de ceux qui délivrent des services quotidiens à la population, ce sont la République et le vivre-ensemble qui sont attaqués. Leur reconstruction rapide, autant par nécessité de continuité du service public que pour symboliser la reprise de l'ordre républicain face aux violences survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, est par conséquent **un objectif que la commission des lois, saisie de l'article 2 du projet de loi, a soutenu.**

Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de permettre aux acheteurs publics de déroger à certaines règles de la commande publique pour initier plus rapidement les travaux de réfection et de restauration des bâtiments publics endommagés, notamment en étant exemptés de l'obligation de publicité du marché et en passant des marchés sans allotissement.

Afin d'assurer la sécurité juridique de ces dérogations, non couvertes entièrement par l'état actuel du droit, et de **soutenir les acheteurs publics, en particulier les maires**, dans leurs travaux de réfection et de reconstruction, **la commission a approuvé cet article et a adopté deux amendements présentés par son rapporteur, Catherine Di Folco.**

À l'instar du Conseil d'État¹, **la commission regrette cependant que le Gouvernement n'ait pas inscrit le dispositif dérogatoire directement dans le projet de loi** : alors que le gain de temps estimé par la principale dérogation s'élève à quatre semaines, un délai de deux mois a été demandé par le Gouvernement pour publier l'ordonnance. La commission invite par conséquent le Gouvernement à **soumettre cette ordonnance à la délibération du dernier conseil des ministres précédant la pause estivale, afin que les procédures de passation puissent être engagées rapidement par les acheteurs publics.**

1. LE LOURD TRIBUT DES BÂTIMENTS PUBLICS LORS DES RÉCENTES VIOLENCES URBAINES

Loin d'avoir été épargnés, les bâtiments publics ont été pris pour cible à de nombreuses reprises lors des exactions commises entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.

D'après les chiffres communiqués par le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, lors de son audition par la commission le 5 juillet 2023², **les bâtiments publics représentent 30 % des bâtiments endommagés lors de ces violences urbaines.** Au total, **plus de 750 bâtiments publics nécessitent des travaux de réfection ou de reconstruction.** Parmi ceux-ci, les bâtiments les plus emblématiques des institutions républicaines locales

¹ L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi est accessible depuis son dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-888.html>.

² Le compte rendu de cette audition est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230703/lois.html#toc6>.

ont fait l'objet de dégradations : **273 bâtiments des forces de l'ordre, 168 écoles et 105 mairies ont été détériorés.**

La réfection et la reconstruction de ces bâtiments indispensables à la continuité du service public et à la vie démocratique locale pourraient représenter, selon les informations transmises au rapporteur, **plusieurs centaines de millions d'euros**, répartis entre l'État et les collectivités territoriales.



2. DES DÉROGATIONS PRÉVUES PAR LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE NE PERMETTANT PAS DE COUVRIR L'ENSEMBLE DES TRAVAUX DE RÉFECTION ET DE RECONSTRUCTION

Aussi bien le code de la commande publique que la directive définissant les règles européennes applicables aux marchés publics¹ **autorisent les acheteurs publics à déroger, dans certains cas, aux règles de publicité et d'allotissement des marchés publics.** Ces règles ont été rappelées par la Première ministre dans sa circulaire n° 6410/SG du 5 juillet 2023.

A. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE PUBLICITÉ

Hors situation d'urgence, **seuls les marchés d'une valeur inférieure à 40 000 € hors taxe, et 100 000 € hors taxe pour les marchés de travaux, sont actuellement exemptés des règles de publicité et de mise en concurrence.**

Le principal outil juridique que les acheteurs publics peuvent mobiliser en cas d'urgence est l'article L. 2122-1 du code de la commande publique, lequel autorise notamment les acheteurs publics à « **passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables [...] lorsque en raison [...] d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général** ».

¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE. Voir en particulier le considérant n° 80.

Le terme d'urgence mentionné dans la partie législative du code a cependant été restreint lors de son application réglementaire, l'article R. 2122-1 du même code évoquant « **une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures** [que l'acheteur public] *ne pouvait pas prévoir et qui ne lui permet pas de respecter les délais minimum exigés par les procédures formalisées.* » Dans ce cas, **le marché public ne peut porter que sur « les prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence ».**

Ainsi, **l'urgence impérieuse s'apprécie strictement** par la jurisprudence administrative et européenne, limitant la capacité, pour les acheteurs publics concernés par des détériorations de bâtiments publics, de les reconstruire entièrement en dérogeant au principe de publicité des marchés publics. La directive européenne ne mentionne, à titre d'exemple, que les catastrophes naturelles pour illustrer les cas justifiant de déroger au principe de publicité.

B. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE D'ALLOTISSEMENT

Le principe d'allotissement est l'une des clefs de voûte du droit de la commande publique afin de favoriser l'accès des plus petites entreprises aux marchés publics. C'est pourquoi **les dérogations à ce principe sont très encadrées par le code de la commande publique.**

En premier lieu, si les marchés globaux sont des marchés passés par dérogation au principe d'allotissement permettant notamment à l'acheteur public de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études afférentes et l'exécution des travaux, ces marchés ne peuvent être conclus, en application de l'article L. 2171-2 du même code, que pour des « *motifs d'ordre technique* ».

En second lieu, les articles L. 2113-10 et L. 2113-11 dudit code n'autorisent l'acheteur public à passer des marchés sans lots séparés que lorsque l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, si l'acheteur n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

Ces conditions dérogatoires ne sont pas applicables au cas des bâtiments endommagés lors des violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.

3. DONNER UNE ASSISE JURIDIQUE AUX TRAVAUX D'URGENCE INITIÉS PAR LES MAIRES ET LES ACHETEURS PUBLICS

A. UN RÉGIME DÉROGATOIRE SPÉCIFIQUE AUX TRAVAUX DE RÉFECTION ET DE RECONSTRUCTION DES BÂTIMENTS PUBLICS ENDOMMAGÉS LORS DES VIOLENCES URBAINES

Face au risque juridique que constituerait l'initiation de travaux d'urgence sur le fondement des seules dérogations déjà permises par le droit de la commande publique, **l'article 2 tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de deux mois, afin d'instaurer un régime dérogatoire à certaines règles de la commande publique, applicable aux seuls bâtiments endommagés lors des violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.** Il s'agit ainsi de garantir aux acheteurs soumis au code de la commande publique une assise juridique sûre et de les inciter à lancer promptement les travaux nécessaires.

Ces dérogations consisteraient à permettre aux acheteurs publics :

- **De passer des marchés publics sans publicité mais avec mise en concurrence** pour des travaux dont le montant serait inférieur à un seuil défini dans l'ordonnance. Selon les informations transmises au rapporteur par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, **il s'agirait d'un seuil d'un million d'euros**, soit un fort rehaussement par rapport au seuil précité de droit commun de 100 000 € ;
- **De ne pas allotir les marchés ;**
- Et, enfin, **de conclure plus facilement des marchés globaux.**

Le gain de temps estimé par la DAJ de la dérogation au principe de publicité **s'élève**, pour l'acheteur public, **à quatre semaines**. En permettant de ne passer qu'un seul marché, la conclusion d'un marché global entraînerait **un gain approximatif de quatre mois**.

B. DES DÉROGATIONS JUSTIFIÉES NÉCESSITANT UNE PUBLICATION RAPIDE DE L'ORDONNANCE

Partageant pleinement l'objectif de célérité des travaux de réfection et de reconstruction des bâtiments publics endommagés lors des violences urbaines, **la commission a approuvé les dérogations au code de la commande publique proposées par le Gouvernement**, les jugeant justifiées et proportionnées.

Dans une optique constructive, **elle a adopté [l'amendement COM-5](#) présenté par son rapporteur**, apportant des modifications de nature rédactionnelle à l'article 2 et précisant l'étendue du périmètre de ces dérogations, en mentionnant les « *acheteurs soumis au code de la commande publique* » afin d'inclure explicitement les bailleurs sociaux.

La commission a cependant émis deux réserves.

En premier lieu, **la commission regrette que le Gouvernement ne soit pas allé au bout de la démarche d'urgence**, qui aurait consisté à inscrire dans le projet de loi le dispositif dérogatoire plutôt que de recourir à une ordonnance. Elle souligne notamment **le décalage entre, d'une part, le gain de quatre semaines attendu des dérogations au principe de publicité et, d'autre part, le délai de deux mois demandé par le Gouvernement pour publier l'ordonnance**. C'est pourquoi la commission invite le Gouvernement à ne pas faire usage de l'entièreté de ce délai et à **soumettre cette ordonnance à l'examen du dernier conseil des ministres précédant la pause estivale afin que les procédures de passation puissent être engagées rapidement par les acheteurs publics**.

Enfin, **la commission s'interroge sur la pertinence du seuil d'un million d'euros, évoqué par le Gouvernement, en dessous duquel les acheteurs publics pourront déroger au principe de publicité**. Elle note à ce titre qu'il existe une marge de manœuvre significative puisque la réglementation européenne autorise des dérogations jusqu'à un seuil de 5,3 millions d'euros. **Estimant qu'un seuil d'un million d'euros est insuffisant pour inclure des opérations de reconstruction, la commission a adopté [l'amendement COM-6](#)** de son rapporteur, modifiant l'intitulé du projet de loi afin que celui-ci mentionne les travaux de « *réfection* » des bâtiments endommagés, illustrant sa portée réelle. Elle invite le Gouvernement à réévaluer ce seuil, en prenant en considération les besoins réels exprimés par les collectivités publiques afin que ce régime exceptionnel soit plus aisément mobilisable par les acheteurs publics.

Réunie le 17 juillet 2023, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 2 du projet de loi, ainsi modifié. Le projet de loi sera examiné en séance publique le 18 juillet 2023.



EN SÉANCE

Lors de la séance publique, **le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement ([amendement n° 5 rect.](#)) étendant les dérogations aux règles de la commande publique** permises par l'article 2 du projet de loi **aux équipements publics**, en sus des bâtiments endommagés lors des violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet. Les marchés de remplacement ou de réfection de la voirie publique ou du mobilier urbain pourront ainsi faire l'objet des mêmes dérogations.

POUR EN SAVOIR +

- [Circulaire n° 6410/SG](#) de la Première ministre du 5 juillet 2023 relative à l'accélération des procédures pour faciliter les opérations de réparation ou de reconstruction suite aux dégradations intervenues dans certaines zones urbaines.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Catherine Di Folco

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/>

[commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-888.html>