

N° 892

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2023

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) 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 (procédure accélérée),

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 888 et 891 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE LOURD TRIBUT DES BÂTIMENTS PUBLICS LORS DES RÉCENTES VIOLENCES URBAINES	5
II. DES DÉROGATIONS PRÉVUES PAR LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE NE PERMETTANT PAS DE COUVRIR L'ENSEMBLE DES TRAVAUX DE RÉFECTION ET DE RECONSTRUCTION	6
A. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE PUBLICITÉ	6
B. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE D'ALLOTISSEMENT	7
III. DONNER UNE ASSISE JURIDIQUE AUX TRAVAUX D'URGENCE INITIÉS PAR LES MAIRES ET LES ACHETEURS PUBLICS	8
A. UN RÉGIME DÉROGATOIRE SPÉCIFIQUE AUX TRAVAUX DE RÉFECTION ET DE RECONSTRUCTION DES BÂTIMENTS PUBLICS ENDOMMAGÉS LORS DES VIOLENCES URBAINES.....	8
B. DES DÉROGATIONS JUSTIFIÉES NÉCESSITANT UNE PUBLICATION RAPIDE DE L'ORDONNANCE.....	8
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
LA LOI EN CONSTRUCTION	23

L'ESSENTIEL

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.**

I. 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.

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>.

D'après les chiffres communiqués par le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, lors de son audition par la commission le 5 juillet 2023¹, **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 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.

II. 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 publics² **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 Le compte rendu de cette audition est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230703/lois.html#toc6>.

² 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.

III. 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 allouer 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.

EXAMEN EN COMMISSION

LUNDI 17 JUILLET 2023

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes réunis pour l'examen du rapport pour avis de Catherine Di Folco 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.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Je souhaite débiter mes propos en vous rappelant le contexte qui a conduit le Gouvernement à saisir le Parlement de ce projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances.

Le 27 juin dernier, à Nanterre, un adolescent de 17 ans a trouvé la mort lors d'un contrôle routier. Ce décès a été suivi de plusieurs nuits de violences urbaines sur tout le territoire. Ces violences ont ciblé de nombreuses personnes dépositaires de l'autorité publique – pompiers, forces de l'ordre, élus locaux – et beaucoup de bâtiments publics ont été détériorés.

D'après les chiffres communiqués par le ministre de l'intérieur lors de son audition par notre commission le 5 juillet 2023, les bâtiments publics représentent 30 % des bâtiments endommagés. 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 ont fait l'objet de dégradations. Ainsi, 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 un coût de plusieurs centaines de millions d'euros, répartis entre l'État et les collectivités territoriales. De nombreux commerces ont également été ciblés, parfois pillés, ce qui représente un coût pour l'économie nationale estimé, par les assureurs, à environ 650 millions d'euros.

Au lendemain de ces émeutes, ce bilan appelle la mobilisation collective de la Nation pour conduire dans l'urgence un chantier national de reconstruction. Relever ce défi appelle un cadre juridique d'exception, de nature à accélérer au maximum la conduite des travaux.

Le présent projet de loi prévoit donc plusieurs adaptations du droit de l'urbanisme, de la construction, de la commande publique et des collectivités territoriales.

La commission des affaires économiques, chef de file sur ce texte, est chargée de l'article 1^{er} concernant les dérogations au code de l'urbanisme. Notre commission a été saisie au fond sur l'article 2 relatif à la commande

publique. La commission des finances s'est saisie de l'article 3 concernant l'assouplissement des modalités financières des travaux de reconstruction.

Face au risque juridique que constituerait l'engagement 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 ordonnances, 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, premièrement, 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 par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, il s'agirait d'un seuil de 1 million d'euros, soit un fort rehaussement par rapport au seuil de droit commun de 100 000 euros. Deuxièmement, les acheteurs publics pourraient ne pas allouer les marchés alors que le principe d'allotissement est l'une des clefs de voûte du droit de la commande publique. Les dérogations à ce principe sont très encadrées par le code de la commande publique.

Enfin, les acheteurs publics pourraient conclure plus facilement des marchés globaux. Ceux-ci sont passés par dérogation au principe d'allotissement et permettent à l'acheteur public de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur les études et l'exécution des travaux, uniquement pour des « motifs d'ordre technique ».

Le gain de temps estimé 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.

Nous pouvons partager l'objectif du Gouvernement d'accélérer les travaux de réfection et de reconstruction des bâtiments publics endommagés lors des violences urbaines, et par conséquent approuver ces dérogations au code de la commande publique. Elles paraissent justifiées et proportionnées. Cependant, je vous proposerai un amendement apportant des modifications de nature rédactionnelle 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.

Avant de conclure, je souhaite émettre deux réserves. Tout d'abord, le seuil de 1 million d'euros, évoqué par le Gouvernement, en dessous duquel les acheteurs publics pourront déroger au principe de publicité, ne me semble pas vraiment adapté à l'ampleur des réparations. Je souhaiterais

que le Gouvernement réévalue 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. En effet, il existe une marge de manœuvre significative puisque la réglementation européenne autorise des dérogations jusqu'à un seuil de 5,3 millions d'euros.

Vraisemblablement, le seuil de 1 million d'euros est insuffisant pour inclure des opérations de reconstruction. Je vous proposerai par conséquent un amendement modifiant l'intitulé du projet de loi afin que celui-ci mentionne les travaux de « réfection » des bâtiments endommagés, illustrant ainsi sa portée réelle.

De plus, je regrette, à l'instar du Conseil d'État, 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. En effet, le gain de temps estimé par la dérogation au principe de publicité est de quatre semaines. Or le délai demandé par le Gouvernement pour publier l'ordonnance est de deux mois. Il y a là un décalage qui neutralise pour partie le bénéfice du dispositif. À tout le moins, il serait opportun que l'ordonnance soit soumise à l'examen du conseil des ministres dans les meilleurs délais, si possible avant la pause estivale, afin que les procédures de passation puissent être engagées rapidement par les acheteurs publics.

Néanmoins, je vous propose d'adopter l'article 2 ainsi modifié.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous sommes évidemment tous d'accord sur la nécessité de répondre sérieusement et rapidement aux multiples dégradations qui ont été constatées sur des bâtiments publics dans toute la France, ainsi que chez des propriétaires privés et des commerçants. Il faudra aller très vite. Or le projet de loi que nous examinons risque de n'avoir que des conséquences assez anecdotiques.

Tout d'abord, comme souvent, il s'agit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances, ce que nous n'apprécions guère au Sénat. Le Conseil d'État a d'ailleurs estimé nécessaire de clarifier le périmètre des habilitations et de mieux encadrer, en ce sens, l'article 1^{er}. Il est significatif par ailleurs de lire dans l'étude d'impact que la voie de l'ordonnance est privilégiée, car le sujet est trop technique, comme si les parlementaires n'étaient pas capables de tout comprendre !

Il faudra donc faire preuve d'une grande vigilance sur les ordonnances, sachant que nous aurons peu de moyens d'action si leur libellé paraît approximatif.

Nous sommes saisis de l'article 2, dont le périmètre recouvre des possibilités déjà existantes en droit. En effet, le droit de la commande publique autorise la passation de marchés selon des conditions spécifiques dans le cadre de situations d'urgence. Cette disposition est cependant

peut-être plus efficace au sein d'un véhicule législatif spécifique. De plus, le Conseil d'État n'a pas formulé d'objections sur cette partie du texte. Déroger au principe d'allotissement ne semble toutefois guère souhaitable.

Quant à la question du financement, traitée à l'article 3 du texte, elle constitue sa principale carence. Ce ne sont pas les permis de construire qui poseront problème, c'est le financement. Tous ces travaux coûteront des millions, voire des dizaines de millions d'euros aux collectivités, et nécessiteront des études préalables. Or je n'ai rien entendu de la part du Gouvernement sur la façon dont il entend les aider, sachant que certaines collectivités régionales ont prévu des mécanismes intéressants d'avance de trésorerie, que nous n'avons pas pu les introduire par voie d'amendement pour des questions de recevabilité. Pourquoi l'État ne propose-t-il pas cela ? Ce n'est pas sérieux ! Ce n'est pas ainsi que nous pourrions aider les collectivités.

Nous avons déposé des amendements pour réduire à dix jours le délai de deux mois fixé pour la publication des ordonnances, afin d'obtenir un réel gain de temps.

Nous voterons ce projet de loi, tout en déplorant son manque d'efficacité, notamment sur le plan financier.

Mme Éliane Assassi. – Je remercie le rapporteur pour son travail. Je partage tout ce qui vient d'être dit. Le délai de deux mois fixé pour la publication des ordonnances paraît effectivement trop long.

De manière générale, nous avons de nombreuses réserves sur ce texte. Il faut néanmoins essayer de trouver des solutions pour favoriser la réfection des bâtiments endommagés au cours des récentes émeutes. Je suis favorable à ce propos à la modification rédactionnelle suggérée par le rapporteur : il est bien question de « réfection » et pas seulement de « reconstruction ».

Ce texte, écrit dans la précipitation, est un texte d'affichage présenté dans un contexte politique sombre. Nous le voterons néanmoins, non sans avoir émis quelques propositions lors de l'examen de ses articles en séance publique.

M. Patrick Kanner. – Nous remercions le rapporteur de ce travail mené en urgence. Je partage également les propos de Marie-Pierre de La Gontrie.

J'ai été frappé, comme nous tous, lors de l'audition de la ministre Dominique Faure devant notre commission, par l'absence d'analyse du Gouvernement sur les sujets de fond qui sous-tendent ces émeutes. On peut toujours multiplier les textes de réparation, il n'en faut pas moins traiter les questions de fond. Elles ont été évoquées pendant plusieurs jours, et puis l'actualité est passée.

Or les quartiers sont dans une situation très compliquée. Un débat parlementaire organisé au titre de l'article 50-1 de la Constitution et visant à comprendre ce qu'il s'est passé dans notre pays est nécessaire. Ce débat a été sollicité par mon groupe il y a une quinzaine de jours. À ce jour, nous n'avons reçu aucune réponse de la part de la Première ministre. Le ministre Franck Riester, lors de la dernière Conférence des présidents de mardi dernier, a déclaré que la réponse était en cours.

Mme Marie Mercier. – Je remercie Catherine Di Folco pour son travail remarquable en si peu de temps. Je participe à de nombreuses auditions et je prends régulièrement le pouls du pays. Ce que j'entends monter m'inquiète. Dans ma commune et ailleurs, beaucoup de personnes disent qu'elles ne veulent plus payer. C'est tout le sens de la question soulevée par Marie-Pierre de La Gontrie : où va-t-on trouver les fonds ? Forcément, et comme d'habitude, dans la poche des contribuables. Or nous n'avons pas soldé la crise des « gilets jaunes », notre pays n'est pas raccommodé. Il se passe quelque chose de profond, il me semblait utile de partager avec vous mon ressenti, à savoir cette inquiétude à la fois triste et râleuse de nos concitoyens...

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Madame de La Gontrie, des dérogations existent effectivement déjà, mais elles ne sont pas adaptées. L'article R. 2122-1 du code de la commande publique limite les dérogations aux seules « prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence ». Cette condition n'est plus remplie à l'heure actuelle...

M. François-Noël Buffet, président. – Je suis d'accord avec Patrick Kanner : nous n'abordons pas le sujet de fond lié aux causes de cet événement, mais ce sera l'objet de la mission d'information sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023, que nous avons mise en place la semaine dernière. Notre travail ne sera peut-être pas exhaustif, mais nous l'avons amorcé.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que le périmètre du projet de loi comprend les dispositions relatives aux dérogations au droit de la commande publique de nature à accélérer ou faciliter la reconstruction ou la réfection des bâtiments publics endommagés lors des violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article 2 (délégué)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-5 est une clarification rédactionnelle visant, notamment, à préciser que les dérogations prévues à l’article 2 s’appliqueront à tous les acheteurs soumis au code de la commande publique, notamment les bailleurs sociaux.

Il s’agit également de remplacer le mot « réhabilitation » par celui de « réfection », qui est plus adapté et qui correspond à la terminologie du reste du texte.

L’amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-3 déposé par M. Redon-Sarrazy et ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain vise à avancer la date de l’habilitation au 31 juillet.

Comme je l’ai souligné lors de mon intervention, je partage votre souhait de voir l’ordonnance publiée rapidement, afin que les travaux de réfection et de reconstruction des bâtiments publics endommagés soient engagés au plus vite. À ce titre, lors de la séance publique, j’inviterai le gouvernement à adopter l’ordonnance si possible au plus tard lors du dernier conseil des ministres précédant la pause estivale.

Néanmoins, la date du 31 juillet me semble indubitablement trop proche pour permettre au Gouvernement de procéder aux consultations d’usage et de prendre le temps d’évaluer convenablement le seuil en deçà duquel ces dérogations s’appliqueront. Le Gouvernement a déjà fait un geste vers nous puisqu’il n’a pas suivi le Conseil d’État, qui a préconisé dans son avis public un délai d’habilitation de trois mois.

Pour toutes ces raisons, l’avis est défavorable.

L’amendement COM-3 n’est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-6 vise à modifier l’intitulé du projet de loi pour inclure les travaux de réfection.

L’amendement COM-6 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 2 ainsi modifié.

Le sort des amendements sur les articles pour lesquels la commission bénéficie d'une délégation au fond examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur pour avis	COM-5	Amendement de clarification rédactionnelle visant, notamment, à préciser que les dérogations prévues à l'article 2 s'appliqueront à tous les acheteurs soumis au code de la commande publique.	Adopté
M. REDON-SARRAZY	COM-3	Réduction du délai de l'habilitation au 31 juillet 2023.	Rejeté

La commission a également adopté les amendements suivants du rapporteur :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
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			
Mme DI FOLCO, rapporteur pour avis	COM-6	Modification de l'intitulé du projet de loi pour inclure les travaux de réfection	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 31 mai 2023, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 888 (2022-2023) 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**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait les dispositions relatives aux dérogations au droit de la commande publique de nature à accélérer ou faciliter la reconstruction ou la réfection des bâtiments publics endommagés** lors des violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances (DAJ) :

M. Guillaume Delaloy, adjoint au sous-directeur du droit de la commande publique.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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