



...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>