

N° 275

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2025

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, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'urgence pour Mayotte,

Par Mme Isabelle FLORENNES,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, MM. Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, MM. Georges Naturel, Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 772, 775 et T.A. 24

Sénat : 260 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE A PROVOQUÉ DES DÉGÂTS CONSIDÉRABLES.....	5
A. L'ARCHIPEL DE MAYOTTE A ÉTÉ FRAPPÉ LE 14 DÉCEMBRE 2024 PAR LE CYCLONE LE PLUS DÉVASTATEUR OBSERVÉ DEPUIS 90 ANS.....	5
B. LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE A PROVOQUÉ DES DÉGÂTS CONSIDÉRABLES, ALORS QUE LE BILAN HUMAIN DEMEURE INCERTAIN.....	6
1. <i>Un bilan humain encore incertain.....</i>	6
2. <i>Des dégâts matériels considérables.....</i>	6
II. APRÈS LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE, UNE RÉPONSE ÉTATIQUE EN TROIS TEMPS, DONT CE PROJET DE LOI CONSTITUE LE DEUXIÈME ACTE.....	7
A. L'ACTE I : TENTER DE RÉPONDRE AUX CONSÉQUENCES IMMÉDIATES DU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO.....	7
B. L'ACTE II : LA RECONSTRUCTION DE MAYOTTE.....	7
C. L'ACTE III : LA REFONDATION DE MAYOTTE.....	8
III. LES ARTICLES EXAMINÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS VISENT PRINCIPALEMENT À DESSERRER LES CONTRAINTES AFIN DE PERMETTRE UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE MAYOTTE.....	8
A. DES DISPOSITIFS TEMPORAIRES TENDANT À PERMETTRE UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE L'ARCHIPEL.....	8
1. <i>Permettre une reconstruction rapide des écoles publiques de Mayotte.....</i>	8
2. <i>Face au désordre foncier, adapter temporairement les règles d'expropriation pour reconstruire Mayotte.....</i>	9
3. <i>Déroger aux règles de la commande publique, pour accélérer la conclusion des marchés publics nécessaires pour reconstruire Mayotte.....</i>	9
B. DES DISPOSITIONS VISANT À SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	10
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : ACCEPTER DES MESURES QUI FAVORISERONT UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE MAYOTTE, SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS VISANT À GARANTIR LEUR EFFICACITÉ.....	10
A. DES MESURES UTILES, QUI PERMETTRONT D'ENGAGER AU PLUS VITE LES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION À MAYOTTE.....	10

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION VISENT PRINCIPALEMENT À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS PROPOSÉS, AFIN DE FAVORISER UNE RECONSTRUCTION RAPIDE	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 2</i> Financement par l'État de la reconstruction des écoles publiques de Mayotte	13
• <i>Article 10</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter les règles relatives à l'occupation ou l'expropriation d'emprises foncières à Mayotte	21
• <i>Article 11</i> Dérogations à l'obligation de publicité et de mise en concurrence préalables pour la passation des marchés publics.....	31
• <i>Article 12</i> Dérogation au principe d'allotissement des marchés publics.....	40
• <i>Article 13</i> Possibilité de recourir aux marchés de conception-réalisation.....	44
• <i>Article 13 bis AA (nouveau)</i> Favorisation des petites entreprises locales dans l'attribution des marchés publics conclus pour assurer la reconstruction de Mayotte	49
• <i>Article 13 bis A (supprimé)</i> Part minimale d'exécution des marchés de travaux par des PME et des artisans locaux	56
• <i>Article 13 bis (supprimé)</i> Limitation du recours à la sous-traitance au second rang	58
• <i>Article 13 ter (supprimé)</i> Informations sur le taux de marges des offres présentées par les soumissionnaires	62
• <i>Article 14</i> Entrée en vigueur et durée des dérogations aux règles de la commande publique	65
• <i>Article 14 bis (supprimé)</i> Clause spécifique réservant une part des marchés publics aux TPE-PME	66
• <i>Article 15</i> Versement de subventions et de financements par les collectivités territoriales et leurs groupements	69
EXAMEN EN COMMISSION.....	75
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	91
LA LOI EN CONSTRUCTION	93

L'ESSENTIEL

Le 14 décembre 2024, l'archipel de Mayotte a fait face au passage du cyclone Chido, le plus destructeur depuis 90 ans. Au 24 janvier 2025, **39 décès et près de 4 500 blessés** ont été recensés par le ministère de l'intérieur. À ce bilan humain élevé, s'ajoutent **des dégâts matériels considérables**, avec de nombreuses habitations et infrastructures détruites, alors que **la situation à Mayotte apparaissait déjà précaire**, en raison notamment de la pression migratoire à laquelle est confronté l'archipel et du niveau alarmant de la pauvreté.

Dans ce contexte, dès le 19 décembre 2024, le président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé l'examen au Parlement d'une loi spéciale pour Mayotte, visant à accélérer sa reconstruction, via l'allègement de procédures en matière, notamment, d'urbanisme ou de commande publique. À la suite de cette annonce, **un projet de loi d'urgence pour Mayotte** a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 janvier 2025.

Saisie pour avis, avec délégation au fond, **des articles 2 et 10 à 15**, la commission des lois s'est montrée **favorable** aux mesures prévues par le présent projet de loi. Elle a cependant adopté **15 amendements** à l'initiative de la rapporteure, Isabelle Florennes, avec le souci constant de **garantir une reconstruction rapide de Mayotte**, compte tenu de la situation désastreuse de l'archipel, tout en assurant **la prise en compte des besoins de la population notamment exprimés par ses élus**.

I. LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE A PROVOQUÉ DES DÉGÂTS CONSIDÉRABLES

A. L'ARCHIPEL DE MAYOTTE A ÉTÉ FRAPPÉ LE 14 DÉCEMBRE 2024 PAR LE CYCLONE LE PLUS DÉVASTATEUR OBSERVÉ DEPUIS 90 ANS

Le 13 décembre 2024, la préfecture de Mayotte déclenchait **l'alerte rouge cyclonique**, dans la perspective du passage du cyclone tropical Chido près des côtes mahoraises. Le déclenchement de cette alerte a donné lieu à **la fermeture de l'aéroport, à l'interdiction immédiate de la circulation sur la voie publique** ; la population a, dans le même temps, été invitée à se confiner dans des habitations solides ou dans les centres d'hébergement ouverts par les mairies, pour les personnes résidant dans les bidonvilles.

Face à la violence plus forte que prévue du cyclone, donnant lieu à des rafales de vent à plus de 220 km/h, **l'alerte violette cyclonique** a finalement été déclenchée par le préfet, le 14 décembre à 7 heures, celui-ci appelant dans le même temps la population à rester confinée et à ne sortir sous aucun prétexte.

B. LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE A PROVOQUÉ DES DÉGÂTS CONSIDÉRABLES, ALORS QUE LE BILAN HUMAIN DEMEURE INCERTAIN

1. Un bilan humain encore incertain

Si de nombreux chiffres ont circulé dans la presse, anticipant parfois « *plusieurs milliers de morts* », le bilan humain s'établissait à **39 décès et 4466 blessés – dont 124 grièvement** – au 24 janvier 2025, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur.

Ce bilan humain demeure toutefois encore incertain, compte tenu, notamment, des difficultés d'accès aux bidonvilles, ainsi que de l'importance à Mayotte du nombre d'étrangers en situation irrégulière, dont la présence n'est pas recensée.

2. Des dégâts matériels considérables

Le passage du cyclone Chido a provoqué des dégâts matériels majeurs à Mayotte :

- de nombreux **bâtiments publics** ont été détruits ou ont subi des dégâts importants, tels que la préfecture ou le commissariat ;
- de nombreux **bâtiments privés** ont subi d'importantes dégradations, avec au premier chef les habitats précaires. Des bidonvilles entiers ont ainsi été détruits, à l'instar du bidonville de Kawéni, entièrement rasé à la suite du passage du cyclone ;
- plusieurs **infrastructures majeures** ont également subi des dégâts conséquents. Cela a notamment concerné les infrastructures en eau et en électricité – occasionnant des situations de pénurie – mais également le centre hospitalier de Mayotte, les ports et l'aéroport de Mayotte, les infrastructures téléphoniques, *etc.*

À cet égard, une mission inter-inspections a été lancée afin d'évaluer plus précisément les dommages matériels ainsi que les besoins pour la reconstruction du territoire de Mayotte. Les conclusions de cette mission devraient être rendues à la fin du mois de janvier.

II. APRÈS LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO À MAYOTTE, UNE RÉPONSE ÉTATIQUE EN TROIS TEMPS, DONT CE PROJET DE LOI CONSTITUE LE DEUXIÈME ACTE

A. L'ACTE I : TENTER DE RÉPONDRE AUX CONSÉQUENCES IMMÉDIATES DU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO

Des moyens significatifs ont été engagés immédiatement après le passage du cyclone Chido, pour tenter de répondre aux situations d'urgence :

- De nombreux membres des services de sécurité civile et des forces de l'ordre ont immédiatement été envoyés à Mayotte afin d'organiser **des opérations de secours de la population, déblayer des routes mais aussi assurer le maintien de l'ordre**. Le 2 janvier 2025, **1 500 représentants des forces de l'ordre, de l'armée et des services de sécurité civile** avaient ainsi été envoyés en renfort à Mayotte ;

- Sur le plan sanitaire, **un hôpital de campagne** a été mis en service le 24 décembre 2024 dans un stade de Mamoudzou, pour accueillir davantage de patients, et des personnels médicaux ont été envoyés sur l'archipel pour prendre en charge les nombreux blessés ;

- Concernant l'hébergement, **des centres d'hébergement temporaire** ont été mis en place pour accueillir les populations dont les habitations avaient été détruites, accueillant environ 15 000 personnes ;

- Des mesures nombreuses ont été mises en œuvre pour tenter de résoudre **les situations de pénurie**. Un pont aérien a ainsi été mis en place dès le 15 décembre 2024 pour acheminer de l'eau et de la nourriture. Concernant l'accès à l'eau, en attendant le rétablissement des infrastructures, des distributions de bouteilles d'eau ont été organisées, à hauteur de 100 000 litres d'eau par jour, et se poursuivent encore à l'heure actuelle. De même, 252 tonnes de nourriture ont été distribuées depuis le passage du cyclone.

- Des moyens ont enfin été engagés pour **rétablir les infrastructures**, notamment d'électricité et de transport, avec le déblaiement de 90 % des routes dès le 17 décembre 2024, et la reprise des vols commerciaux depuis le 1^{er} janvier 2025.

B. L'ACTE II : LA RECONSTRUCTION DE MAYOTTE

L'acte II de la réponse étatique vise à permettre **une reconstruction la plus rapide possible de Mayotte, à travers l'examen du présent projet de loi**. Annoncé dès le 19 décembre 2024 par le président de la République et précisé par le Premier ministre, François Bayrou, lors de l'annonce du plan « Mayotte Debout », le projet de loi *d'urgence pour Mayotte* prévoit diverses mesures visant à organiser et accélérer la reconstruction de Mayotte, *via le desserrement de certaines contraintes procédurales*, en matière de

commande publique par exemple, sur le modèle des mesures prises à la suite des émeutes de 2023.

C. L'ACTE III : LA REFONDATION DE MAYOTTE

Selon les informations transmises à la rapporteure au cours des auditions, l'acte III de la réponse de l'État, visant à refonder Mayotte par la mise en place de nombreux investissements (construction d'un hôpital, d'une usine de dessalement supplémentaire, etc.), devrait s'accompagner de la présentation d'un second projet de loi. Ce dernier devrait être finalisé prochainement et devrait comporter, entre autres, un **volet migratoire**, un **volet « ordre public »** et un **volet social** afin d'assurer la convergence sociale du territoire de Mayotte.

La commission des lois appelle à cet égard à la mise en place de mesures ambitieuses, pour répondre à « l'urgence sécuritaire¹ », inspirée des mesures qu'elle avait formulées dès l'année 2021, à l'issue d'un déplacement sur l'archipel.

III. LES ARTICLES EXAMINÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS VISENT PRINCIPALEMENT À DESSERRER LES CONTRAINTES AFIN DE PERMETTRE UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE MAYOTTE

A. DES DISPOSITIFS TEMPORAIRES TENDANT À PERMETTRE UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE L'ARCHIPEL

La majeure partie des articles examinés par la commission des lois sur délégation de la commission des affaires économiques, visent à permettre une reconstruction rapide de Mayotte.

1. Permettre une reconstruction rapide des écoles publiques de Mayotte

Il en va ainsi de l'**article 2**, qui prévoit l'intervention temporaire de l'État dans le champ des compétences communales, jusqu'au 31 décembre 2027, pour lui permettre **d'assurer et de financer la reconstruction des écoles publiques en lieu et place des communes**, qui sont confrontées à un manque d'ingénierie et de moyens financiers. L'objectif est de reconstruire rapidement les écoles publiques ayant été détruites par le cyclone Chido, pour que les enseignements puissent reprendre et ainsi **garantir le droit constitutionnel à l'instruction**.

Cet article a fait l'objet de plusieurs modifications durant son examen à l'Assemblée nationale, afin de garantir la prise en compte de l'avis

¹ [Rapport n° 114](#) (2021-2022) du 27 octobre 2021 de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi sur la sécurité à Mayotte.

des communes et de mieux encadrer les modalités de reconstruction des écoles publiques.

2. Face au désordre foncier, adapter temporairement les règles d'expropriation pour reconstruire Mayotte

De même, l'**article 10** du projet de loi a pour objectif de faciliter la reconstruction de Mayotte, à travers l'octroi au Gouvernement d'une habilitation à légiférer par ordonnance pour **adapter les règles en matière d'occupation et d'expropriation temporaire pour cause d'utilité publique**.

L'archipel est en effet marqué par **un important désordre foncier** et par **des difficultés pour identifier les propriétaires des emprises foncières**, qui font obstacle à la réalisation d'opérations d'aménagement de grande ampleur. Cet article a toutefois été **supprimé par l'Assemblée nationale**, en raison du caractère trop peu circonscrit de l'habilitation.

3. Déroger aux règles de la commande publique, pour accélérer la conclusion des marchés publics nécessaires pour reconstruire Mayotte

Les **articles 11 à 15** prévoient des dérogations aux règles de la commande publique, calquées pour la plupart sur celles mises en place à la suite des émeutes intervenues du 27 juin au 5 juillet 2023, à la suite du décès de Nahel Merzouk¹.

L'**article 11** permettrait ainsi la passation de certains marchés publics **sans publicité préalable**, voire **sans mise en concurrence préalable** pour certains d'entre eux, ce qui permettrait de raccourcir d'environ **quatre semaines** le délai de conclusion d'un marché public et donc d'entamer plus rapidement les travaux de reconstruction.

Toujours dans cet objectif, l'**article 12** permettrait de déroger au **principe d'allotissement des marchés publics** – ce qui représenterait un gain de temps d'environ quatre mois – et l'**article 13** introduirait une nouvelle possibilité de recours aux **marchés de conception-réalisation**, limitant le nombre de procédures de passation des marchés publics.

Ces dérogations seraient applicables, selon l'**article 14**, pour une durée de **24 mois**.

Les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale ont porté sur l'ajout de mesures destinées à favoriser les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises et les artisans établis à Mayotte

¹ Ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

dans l'attribution des marchés publics¹, donnant lieu à l'introduction de deux articles additionnels (**article 13 bis A** et **article 14 bis**). Un dispositif de limitation du recours à la sous-traitance (**article 13 bis**) ainsi que des dispositions visant à assurer un meilleur contrôle des marges dans les offres présentées par les soumissionnaires (**article 13 ter**) ont également été introduits.

B. DES DISPOSITIONS VISANT À SÉCURISER JURIDIQUEMENT L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Parallèlement aux dispositifs tendant à accélérer la reconstruction de Mayotte, **l'article 15** a pour objectif de sécuriser juridiquement l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements. À cet effet, cet article autorise celles-ci à **verser des subventions aux associations œuvrant en faveur des secours d'urgence au profit des victimes du cyclone Chido ainsi qu'à l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte**, depuis le 14 décembre 2024 et jusqu'au 17 mai 2025.

Cet article a été complété à l'Assemblée nationale, afin d'élargir le champ des associations pouvant bénéficier de subventions de la part des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour inclure les associations et fondations fournissant des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuant à favoriser le logement.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : ACCEPTER DES MESURES QUI FAVORISERONT UNE RECONSTRUCTION RAPIDE DE MAYOTTE, SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS VISANT À GARANTIR LEUR EFFICACITÉ

A. DES MESURES UTILES, QUI PERMETTRONT D'ENGAGER AU PLUS VITE LES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION À MAYOTTE

La commission des lois souscrit à l'objectif d'une **reconstruction la plus rapide possible de Mayotte**, compte tenu de la situation alarmante de l'archipel. Elle s'est en conséquence montrée globalement favorable aux mesures proposées, qui introduisent à cette fin des mesures dérogatoires qu'elle a jugées **proportionnées**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION VISENT PRINCIPALEMENT À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS PROPOSÉS, AFIN DE FAVORISER UNE RECONSTRUCTION RAPIDE

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté **15 amendements**, qui visent principalement à assurer de façon effective une reconstruction rapide de Mayotte, tout en garantissant la prise en compte de l'avis des élus locaux.

¹ Dispositif dit de « small business act ».

Ainsi, concernant **le financement par l'État de la reconstruction des écoles publiques**, l'article 2 a été modifié de façon à ce que **l'État ne puisse intervenir qu'à la demande des communes**, afin de garantir le respect des libertés locales tout en conservant un dispositif souple, qui permettra l'engagement des travaux de reconstruction rapidement.

S'agissant de **l'habilitation à légiférer par ordonnance** initialement prévue par l'article 10 du projet de loi, la commission partage l'objectif poursuivi, à savoir permettre l'adaptation des règles d'occupation et d'expropriation pour **permettre la réalisation des travaux d'intérêt public nécessaires à la reconstruction de Mayotte en dépit du désordre foncier existant**. Elle a cependant maintenu la suppression de cet article, compte tenu des règles de recevabilité des amendements et appelle le Gouvernement à **inscrire directement dans la loi les mesures qu'il entend mettre en œuvre à cet effet**.

Concernant **les dérogations aux règles de la commande publique** prévues par les articles 11 à 14, la commission s'est d'abord attachée à supprimer l'ensemble des dispositifs qui auraient pu **ralentir la conclusion des marchés publics indispensables à la reconstruction de Mayotte**, tels que l'obligation, pour les soumissionnaires souhaitant bénéficier d'une dérogation au principe de publicité préalable en vertu de l'article 11, d'utiliser **des produits d'origine française ou européenne**.

La commission s'est par ailleurs efforcée de renforcer l'efficacité des mesures proposées en supprimant les dispositifs **déjà satisfaits par le droit en vigueur**, tels que l'obligation de publication numérique de données relatives aux marchés publics dispensés de publicité préalable.

Un **article 13 bis AA** a enfin été introduit à l'initiative de la rapporteure, pour regrouper l'ensemble des dispositions destinées à favoriser les petites et moyennes entreprises locales dans l'attribution des marchés publics, tout en améliorant parallèlement leur rédaction. Par cohérence, les articles 13 bis A et 14 bis ont été supprimés. L'article 13 bis a également été supprimé, puisque la mesure de **limitation du recours à la sous-traitance** qu'il proposait risquait **d'évincer les petites et moyennes entreprises de l'accès à la commande publique**, à rebours de l'objectif poursuivi par l'introduction des mesures visant à favoriser les petites et moyennes entreprises locales dans l'attribution des marchés publics.

Enfin, à l'article 15, la commission a souscrit à **l'élargissement du champ des associations** pouvant recevoir des subventions de la part des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle a en revanche **supprimé l'exigence de désignation d'un commissaire aux comptes** par les associations et fondations reconnues d'utilité publique souhaitant percevoir ces subventions, considérant cette obligation superfétatoire, compte tenu des obligations financières et comptables qui s'appliquent déjà aux associations et fondations reconnues d'utilité publique.

*

* *

Réunie le mardi 28 janvier 2025, la commission a proposé à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter les articles 2 et 10 à 15 ainsi modifiés.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le 3 février 2025.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Financement par l'État de la reconstruction des écoles publiques de Mayotte

À titre dérogatoire et jusqu'au 31 décembre 2027, l'article 2 autoriserait l'État ou l'un de ses établissements publics à **assurer la construction, la reconstruction, la rénovation, la réhabilitation, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des écoles publiques** à Mayotte, en lieu et place des communes, après avis de celles-ci. Les dépenses résultant de la reconstruction des écoles publiques détruites lors du passage du cyclone Chido sur l'archipel seraient ainsi **mises à la charge de l'État ou de l'un de ses établissements publics**.

À l'Assemblée nationale, l'article 2 a été modifié afin de **renforcer la prise en compte de l'avis des communes**, à travers notamment l'introduction d'une procédure d'avis conforme des communes avant l'intervention de l'État. Des **obligations pour encadrer les modalités de reconstruction des écoles** ont également été introduites, telles que l'obligation de garantir l'accès à des points d'eau potable ou à des plateaux sportifs dans chaque école publique.

Estimant que les écoles devaient être reconstruites au plus vite pour permettre la reprise des enseignements et garantir le droit constitutionnel à l'instruction, la commission s'est montrée favorable à l'objectif poursuivi par ce dispositif, qui permettra de soutenir les communes, confrontées à une situation budgétaire difficile. Elle a par conséquent demandé à la commission des affaires économiques, saisie au fond, **d'adopter cet article**, modifié par plusieurs amendements destinés à en améliorer la rédaction et à renforcer la souplesse de la procédure, tout en garantissant le respect des libertés locales.

1. En l'état du droit, les communes sont chargées d'assurer la construction et l'entretien des écoles publiques

1.1. *Si l'éducation constitue un service public national, les collectivités territoriales disposent cependant de larges compétences en la matière*

a) L'éducation est un service public national

Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, l'éducation constitue **un service public national dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État**. Celui-ci dispose à ce titre de nombreuses prérogatives et est notamment chargé de :

- définir les voies de formation ;
- fixer les programmes nationaux, ainsi que l'organisation et le contenu des enseignements ;
- définir et délivrer les diplômes nationaux ;

- recruter et gérer les personnels relevant de sa responsabilité, dont il assure également la rémunération¹ ;
- répartir les moyens qu'il consacre à l'éducation ;
- contrôler et évaluer les politiques éducatives.

b) Les différentes vagues de décentralisation ont cependant octroyé de larges compétences aux collectivités territoriales en matière d'éducation

Bien que l'État exerce un rôle central en matière d'éducation, celle-ci constitue toutefois **une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales**.

L'article L. 211-1 du code de l'éducation précise ainsi que « *l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public* ».

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a ainsi confié **la charge des écoles aux communes, la charge des collèges aux départements et la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale² aux régions**. Les collectivités territoriales sont alors plus précisément chargées d'assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des locaux d'enseignement et prennent en charge les dépenses afférentes.

La décentralisation en matière éducative s'est ensuite approfondie avec « l'acte II de la décentralisation ». Les départements et les régions sont ainsi chargés, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, d'assurer **l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique³** dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), et assurent depuis **le recrutement et la gestion des techniciens de l'éducation nationale⁴**.

¹ L'article L. 211-8 du code de l'éducation précise que l'État a la charge de la rémunération du personnel enseignant des écoles élémentaires et maternelles, du personnel de l'administration et de l'inspection, du personnel exerçant dans les collèges et lycées, des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que du personnel affecté à l'accompagnement des élèves en situation de handicap durant le temps scolaire et le temps de pause méridienne.

² Les établissements d'éducation spéciale incluent par exemple les établissements régionaux d'enseignement adapté

³ Articles L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation.

⁴ Les techniciens de l'éducation nationale correspondent aux personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS).

1.2. *Les communes, qui disposent d'une compétence de longue date en matière d'éducation, sont plus spécifiquement chargées d'assurer la construction et l'entretien des écoles publiques*

a) Les communes disposent depuis le XIX^e siècle d'une compétence en matière d'éducation

Avant même le premier acte de la décentralisation, les communes étaient dotées de compétences en matière d'éducation.

La loi dite « Guizot » de 1833¹ a ainsi rendu obligatoire, dans chaque commune, l'entretien d'au moins **une école primaire élémentaire de garçons**, ainsi que la fourniture d'un local et d'un traitement pour l'instituteur.

La loi dite « Falloux » de 1850² a ensuite fixé l'objectif **d'au moins une école de filles dans les communes de plus de 800 habitants**, avant que le législateur n'impose **au moins une école publique de filles dans les communes de plus de 500 habitants** en 1867³.

La loi du 19 juillet 1889 *sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service* a ensuite précisé **le rôle et les dépenses prises en charge par les communes au titre de leur compétence en matière d'éducation**, à savoir l'entretien des bâtiments des écoles primaires, le logement des maîtres, les frais de chauffage et de nettoyage des classes, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, etc.

b) Les communes décident aujourd'hui des créations et des implantations des écoles publiques et sont chargées d'assurer leur construction et leur entretien

En l'état du droit, **les communes ont la charge des écoles publiques**⁴.

À ce titre, comme prévu par les articles L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales et L. 212-1 du code de l'éducation, c'est au conseil municipal qu'il revient de décider de « *la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département* ».

Les communes sont en outre propriétaires des locaux des écoles publiques et en assurent « *la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées*⁵ ». Les dépenses résultant de l'exercice de cette compétence font partie **des dépenses obligatoires des communes**, comme le précise l'article L. 212-5 du code de l'éducation.

¹ Loi du 29 juin 1833 sur l'instruction primaire.

² Loi du 15 mars 1850 relative à l'enseignement.

³ Loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire.

⁴ Article L. 212-4 du code de l'éducation.

⁵ Ibid.

Ces dispositions sont également applicables à Mayotte, comme en dispose la section 3 du chapitre 1^{er} du titre V du livre II de la première partie du code de l'éducation.

2. Le dispositif proposé : la prise en charge par l'État de la reconstruction des écoles publiques de Mayotte, à la suite du passage du cyclone Chido

2.1. *L'article 2 du projet de loi vise à permettre à l'État d'assumer temporairement l'exercice de la compétence de construction et d'entretien des écoles publiques, en lieu et place des communes*

Par dérogation au droit existant et jusqu'au 31 décembre 2027, l'article 2 du projet de loi, dans sa version initiale, visait à permettre à l'État (ou à l'un de ses établissements publics désigné par le ministre chargé de l'éducation nationale) **d'exercer temporairement la compétence de reconstruction, rénovation, réhabilitation, d'extension, ainsi que les grosses réparations et l'équipement des écoles publiques**, en lieu en place des communes.

Les dépenses liées à l'exercice dérogatoire de cette compétence seraient par conséquent **supportées par l'État ou par l'établissement public, et non pas par les communes.**

L'objectif de ce dispositif est double :

- en premier lieu, il vise à **permettre une reconstruction rapide des écoles publiques** situées dans des communes qui n'auraient pas nécessairement les capacités financières ou opérationnelles pour garantir une reconstruction dans un délai rapide ;

- en deuxième lieu, il permettrait de **bénéficier d'économies d'échelle** *via* la reconstruction concomitante de plusieurs écoles.

Cette mission serait, selon l'étude d'impact¹, confiée à l'établissement public mentionné à l'article 1^{er} du projet de loi.

Celui-ci pourrait intervenir **dans les communes désignées par arrêté du ministre chargé de l'éducation**, au regard des dégâts provoqués par le passage du cyclone Chido sur l'archipel. L'avis des communes serait préalablement recueilli, « *de manière à ce que la collectivité puisse faire valoir son appréciation sur l'opportunité et les caractéristiques de l'opération envisagée*² ».

De même, dans un souci de respect de la libre administration des collectivités territoriales, les communes concernées seraient également consultées **sur l'implantation des écoles ainsi que sur le nombre de classes**

¹ Voir à la page 19 de l'étude d'impact.

² Extrait de l'avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte.

qui seraient ouvertes. Comme souligné par le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi¹, cette consultation permettra aux communes de faire valoir leur appréciation, notamment sur **les conséquences des choix faits quant à leur budget ou à leurs moyens.**

De plus, les biens affectés aux écoles des communes concernées seraient **de plein droit mis à la disposition de l'État ou de l'établissement public**, qui exercerait dès lors **l'ensemble des droits et obligations du propriétaire** ainsi que, en tant que de besoin, les attributions du maître d'ouvrage définies par l'article L. 2421-1 du code de la commande publique. En revanche, les communes conserveraient les droits et obligations résultant de contrats déjà conclus – sauf en cas de conclusion d'un accord avec l'État ou l'établissement public – ainsi que la charge des emprunts déjà contractés par la commune propriétaire au titre des biens mis à disposition.

Les biens seraient **remis à leurs propriétaires² au plus tard le 31 décembre 2027**, ce qui, pour les biens nouveaux, entraînerait le transfert de la propriété des biens nouvellement construits ainsi que de l'ensemble des droits et obligations y étant attachés. L'État ou l'établissement public conserverait néanmoins les droits et obligations résultant des contrats qu'il aurait conclus, sauf accord avec la collectivité concernée.

La mission de reconstruction des écoles publiques pourrait cependant être **prolongée au-delà du 31 décembre 2027, par convention entre l'État ou l'établissement public et les communes concernées**, dans le cas où les opérations n'auraient pas été achevées à cette date.

2.2. Les modifications apportées à l'Assemblée nationale tendent à renforcer l'encadrement de l'intervention de l'État en matière de reconstruction des écoles publiques de Mayotte

Plusieurs amendements, adoptés lors de l'examen en commission puis en séance à l'Assemblée nationale, sont venus **renforcer l'encadrement du dispositif prévu par l'article 2 du projet de loi.**

D'une part, plusieurs amendements adoptés en commission et en séance ont prévu **des nouvelles prescriptions pour encadrer les modalités de reconstruction des écoles publiques.** Ont ainsi été ajoutées au cahier des charges :

- l'obligation de **garantir l'accès à plusieurs points d'eau potable³ et à un point de restauration scolaire⁴** au sein des écoles publiques ;

¹ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

² Pour les biens nouvellement construits, ceux-ci seraient remis aux collectivités territoriales compétentes.

³ Amendement n° CE205 de Dominique Voynet et de plusieurs de ses collègues.

⁴ Amendement n° 224 de Dominique Voynet et de plusieurs de ses collègues.

- l'obligation de **respecter la réglementation des risques naturels et d'assurer la réduction de la chaleur au sein des établissements**, afin de garantir les bonnes conditions d'apprentissage des élèves¹ ;

- l'obligation de **concevoir des toitures de nature à recevoir, ultérieurement, un dispositif de production d'énergies renouvelables** telles que des panneaux solaires².

D'autre part, **la prise en compte de l'avis des communes a été renforcée**, par l'adoption en commission d'un amendement³ à l'initiative de la rapporteure, Estelle Youssouffa, qui tend à prévoir que les communes ne pourront être inscrites sur l'arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale, conditionnant l'intervention de l'État ou de l'établissement public, qu'après **avis conforme des communes concernées**.

Enfin, par l'adoption en séance d'un amendement d'Aurélie Trouvé et de plusieurs de ses collègues⁴, sous-amendé par le Gouvernement⁵, l'article 2 du projet de loi a été complété afin de **prévoir que l'échéancier de remboursement des emprunts souscrits par les collectivités territoriales de Mayotte peut être renégocié** avec, le cas échéant, l'assistance de l'État pour mener ces négociations.

3. La position de la commission : accepter un dispositif qui permettra de garantir le droit à l'instruction, sous réserve de modifications visant à concilier souplesse et respect des libertés locales

3.1. Un dispositif indispensable pour permettre une reprise rapide des enseignements scolaires

La commission des lois ne peut que souscrire à l'objectif du dispositif proposé, compte tenu de **la situation des écoles publiques de Mayotte**, avant même le passage du cyclone Chido.

Comme noté par le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi⁶, « *la situation du parc immobilier scolaire était déjà extrêmement tendue avant les événements météorologiques, ne permettant pas l'accueil dans des conditions satisfaisantes de la population d'âge scolaire* ». Le nombre de places disponibles dans les écoles mahoraises est en effet insuffisant pour accueillir l'ensemble des élèves, ce qui a rendu nécessaire **l'instauration d'un système de rotation et la mise en place de classes itinérantes**.

¹ Amendement n° CE209 de Dominique Voynet et de plusieurs de ses collègues.

² Amendement n° 204 de Dominique Voynet et de plusieurs de ses collègues.

³ Amendement n° CE243 d'Estelle Youssouffa.

⁴ Amendement n° 239 d'Aurélie Trouvé et de plusieurs de ses collègues.

⁵ Sous-amendement n° 320 du Gouvernement.

⁶ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

La situation scolaire à Mayotte

Les capacités d'accueil dans les établissements scolaires mahorais¹ sont insuffisantes pour permettre l'accueil de l'ensemble des élèves, en raison de la forte croissance démographique que connaît l'archipel, sous l'influence des flux migratoires et du nombre de naissances, en forte hausse. Le nombre d'élèves, qui s'établissait à 63 766 dans le premier degré en 2024², a ainsi augmenté de **plus de 17 % depuis 2020**³. Ainsi, en raison de hausse continue du nombre d'élèves scolarisés dans l'académie de Mayotte et bien que les estimations varient, il manquerait environ **300 classes⁴, en temps normal, pour accueillir l'ensemble des élèves dans les écoles primaires.**

Plusieurs mécanismes ont été mis en place pour faire face à cette problématique et permettre au plus grand nombre de suivre un nombre minimal d'enseignements.

En premier lieu, **un système de rotation a été mis en place dans certaines écoles primaires.** Comme expliqué à la rapporteure par le ministère de l'éducation nationale, « *aujourd'hui, la majorité des 221 écoles fonctionnent en rotation avec une scolarisation pour une part des élèves de 7 h à 12 h et pour une autre part de 12 h 30 à 17 h 30. (...) Dans une commune comme Koungou, deuxième commune de Mayotte en termes de population, toutes les écoles sont en rotation avec deux classes accueillies dans chaque salle et même quatre classes pour les CP et les CE1, dans le cadre des dédoublements prévus pour ces niveaux* ». Ce système permet d'accueillir davantage d'élèves, même si le nombre d'heures d'enseignement est réduit.

En second lieu, a également été instauré **un système de classes itinérantes**, dotées chacune d'un enseignant, qui permet d'accueillir des enfants sur une partie du temps scolaire. Implantées dans une école ou dans un lieu tiers, ces classes itinérantes permettent d'accueillir des enfants n'ayant pas pu obtenir de place dans une école, au moins dix heures par semaine, en rotation. En 2021, douze classes itinérantes avaient été mises en place et avaient permis d'accueillir 1355 élèves.

En dépit de ces mécanismes, **entre 6 000 et 10 000 enfants seraient déscolarisés à Mayotte⁵** faute de place dans les écoles.

La situation s'est encore aggravée avec le passage du cyclone Chido. Si aucun bilan définitif n'a encore été établi, « *les premières estimations, basées sur des constats effectués dans 23 écoles, font état de destructions de plus de la moitié des surfaces dans 11 écoles, soit 47 % de cet échantillon. On peut ainsi estimer en l'état des données disponibles qu'entre un quart et la moitié des places sont vraisemblablement à reconstruire, soit 16 000 à 32 000⁶* ».

¹ L'académie de Mayotte compte 221 écoles, 22 collèges et 11 lycées.

² Note d'information n° 24.41 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, « Les effectifs dans le premier degré : 6,262 millions d'élèves scolarisés à la rentrée 2024 », octobre 2024.

³ Le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré dans l'académie de Mayotte en 2020 s'établissait à 54 204 d'après la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

⁴ Sénat, 20 novembre 2024, Question d'actualité au Gouvernement n° 0105G.

⁵ Sénat, 20 novembre 2024, Question d'actualité au Gouvernement n° 0105G.

⁶ Extrait de l'étude d'impact sur le présent projet de loi.

Dans ces conditions, le Conseil d'État a constaté dans son avis sur le présent projet de loi¹ que **la continuité du service public de l'éducation et le respect du droit constitutionnel à l'instruction n'étaient plus assurés**. Il est donc indispensable de procéder à la reconstruction des écoles, au plus vite, afin de garantir le respect de ces principes constitutionnels.

Or, la rapporteure constate que les communes ne semblent pas, en grande majorité, en mesure de procéder à la reconstruction rapide des écoles, pour des raisons financières mais tenant également à un manque d'ingénierie. Selon le Conseil d'État, « *les communes de Mayotte sont dans l'incapacité, dans les circonstances actuelles, d'y remédier avec les moyens dont elles disposent*² ». **Dans ce contexte, l'intervention de l'État, au nom de la solidarité nationale et pour permettre une reprise la plus rapide possible des enseignements pour les élèves des écoles primaires, est apparue indispensable aux yeux des membres de la commission.**

La rapporteure note de plus que le dispositif proposé est respectueux des libertés locales, dans la mesure où il ne s'agit que d'une **intervention temporaire de l'État**, et non d'un transfert de compétence.

3.2. *Un dispositif qui doit être amélioré, pour garantir le respect des libertés locales tout en permettant une reconstruction rapide des écoles publiques de l'archipel*

Si la commission des lois s'est montrée favorable au principe d'une intervention temporaire de l'État, afin d'assurer la reconstruction des écoles publiques de Mayotte, elle a toutefois adopté **trois amendements**, de façon à améliorer le dispositif prévu.

D'une part, par l'adoption de deux amendements **COM-85** et **COM-86** de la rapporteure, la commission a **amélioré la rédaction** de l'article 2 du projet de loi, notamment concernant les obligations relatives aux modalités de reconstruction des écoles. Elle a ainsi précisé, de manière plus concise, que **l'État ou l'établissement public chargé de la reconstruction des écoles publiques devrait s'assurer du suivi des normes**, notamment en matière de prévention des risques naturels, tels que le risque cyclonique, ou encore d'hygiène et de santé, et de **la mise en place d'équipements adaptés aux spécificités de la situation mahoraise**.

D'autre part, la commission a adopté l'amendement **COM-84** de la rapporteure, afin de **renforcer le respect de la libre administration des collectivités territoriales** ainsi que la prise en compte de l'avis des communes mahoraises, tout en **garantissant une reconstruction rapide des écoles publiques** détruites par le cyclone Chido. Elle a ainsi prévu que l'État ou l'établissement public ne pourrait procéder à la reconstruction

¹ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

² Ibid.

des écoles publiques de l'archipel, en lieu et place des communes, **qu'à la demande des communes concernées**. Ce dispositif, plus souple et plus rapide que la procédure d'avis conforme figurant dans le texte transmis au Sénat, évitera toute immixtion de l'État dans le champ des compétences communales sans que les communes l'aient expressément demandé, conciliant ainsi l'exigence d'une reconstruction rapide des écoles pour assurer le droit à l'instruction, avec le respect des libertés locales.

La rapporteure a par ailleurs souhaité attirer l'attention sur **la situation des écoles privées sous contrat de Mayotte**, également confrontées à des dégâts matériels considérables. Compte tenu de ces difficultés, elle a appelé le Gouvernement à prendre des mesures de soutien en faveur de ces établissements scolaires, pour permettre une reprise des enseignements.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 10

Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter les règles relatives à l'occupation ou l'expropriation d'emprises foncières à Mayotte

L'article 10 tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter **les règles en matière d'occupation temporaire ou d'expropriation définitive d'emprises foncières** sur le territoire mahorais. L'objectif est de faciliter la reconstruction de l'archipel de Mayotte, caractérisé par un important désordre foncier et par des difficultés d'identification des propriétaires des emprises foncières.

Cet article a été supprimé en séance à l'Assemblée nationale, en raison du caractère insuffisamment circonscrit de l'habilitation.

Si la commission souscrit à l'objectif poursuivi par cet article, elle a demandé à la commission des affaires économiques de **maintenir la suppression de l'article**, et a appelé le Gouvernement à inscrire directement le dispositif prévu dans la loi, à l'occasion de l'examen en séance publique du projet de loi.

1. Les atteintes au droit de propriété, consacré au niveau constitutionnel, sont particulièrement encadrées

1.1. *Le droit de propriété est doté d'une valeur constitutionnelle*

Le **droit de propriété** est défini par le code civil comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*¹ ».

Il fait partie, selon les termes de l'**article 2** de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, « *des droits naturels et imprescriptibles de l'homme* ». L'**article 17** de la DDHC précise quant à lui que la propriété est « *un droit inviolable et sacré* ».

La DDHC faisant partie du bloc de constitutionnalité, le droit de propriété est donc doté, depuis 1971², d'une **valeur constitutionnelle**. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs affirmé dans une décision de 1982³, dans laquelle il a indiqué que « *les principes même énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique* ».

1.2. *Le droit de propriété bénéficie à ce titre d'une protection particulière, qui diffère selon la gravité de l'atteinte*

Doté d'une valeur constitutionnelle, le droit de propriété bénéficie d'une **protection particulière**, qui diffère selon **la nature de l'atteinte** y étant portée, comme le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel⁴ : « *Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* ».

¹ Article 544 du code civil.

² Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

³ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation.

⁴ Voir par exemple la décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, Consorts B.

a) Le contrôle des privations du droit de propriété

D'une part, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée que **l'article 17 de la DDHC est applicable en cas de privation du droit de propriété ou en cas d'atteinte telle que le sens et la portée du droit de propriété s'en trouvent dénaturés.**

Dans ce cas, le Conseil constitutionnel vérifie que la loi n'autorise la privation de propriété qu'en cas de **nécessité publique légalement constatée** et à condition qu'une **indemnisation juste et préalable** soit versée¹. Celle-ci « *doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain* », provoqué par la privation de propriété et la personne se voyant privée de son droit doit pouvoir disposer d'une voie de recours en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation².

Le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique

La procédure d'expropriation permet à une personne publique de contraindre un particulier ou une personne morale à céder un bien, pour réaliser par exemple des ouvrages publics ou des opérations d'aménagement.

Elle constitue **une privation du droit de propriété** et s'inscrit ainsi dans le cadre fixé par l'article 17 de la DDHC. Pour respecter les exigences posées par l'article précité, l'article L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précise que « *l'expropriation (...) ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité* ».

La procédure s'organise ensuite en deux phases.

Une **phase administrative** est d'abord organisée, qui donne lieu à l'ouverture d'une **enquête publique**, destinée à informer le public du dossier (présentation du projet, des coûts, des objectifs, du périmètre délimitant les biens à exproprier, etc.) et à lui permettre de formuler des observations. À l'issue de l'enquête publique, si l'utilité publique du projet est démontrée³, le préfet prononce alors **une déclaration d'utilité publique**, qui donne lieu à l'ouverture d'une **enquête parcellaire** visant à déterminer avec précision les parcelles à exproprier et identifier les propriétaires concernés par la procédure d'expropriation. La phase administrative se clôt par l'adoption d'un **arrêté de cessibilité** par le préfet, fixant avec précision la liste des biens à exproprier, notifié aux propriétaires concernés.

¹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation.

² Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 sur la loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.

³ Dans sa décision Ville Nouvelle-Est de 1971, faisant application de « la théorie du bilan », le Conseil d'État a jugé que l'utilité publique d'un projet était démontrée à la condition que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social n'étaient pas excessifs au regard de l'intérêt du projet.

Une **phase judiciaire** est ensuite organisée. Cette seconde phase donne lieu au **transfert de propriété** et au **versement d'une indemnisation**, qui doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. En cas de désaccord entre la personne publique et l'exproprié sur le montant de l'indemnisation, le juge de l'expropriation peut être saisi afin de fixer une indemnité.

b) Le contrôle des atteintes à l'exercice du droit de propriété

En l'absence de privation du droit de propriété, l'article 17 de la DDHC n'est pas applicable, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans une décision de 1985¹, dans laquelle il est indiqué : « *Considérant que la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété ; que, dès lors, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789* ».

Les atteintes au droit de propriété n'entraînant pas une privation de ce droit sont donc contrôlées au regard de **l'article 2 de la DDHC** et peuvent être justifiées par **un motif d'intérêt général**, sans que le versement d'une indemnisation préalable soit nécessaire.

À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a par exemple considéré qu'une **procédure de réquisition de logements vacants** ne constituait pas une privation du droit de propriété². Il a estimé qu'une telle procédure limitait, pour une période de temps déterminée, le droit d'usage des locaux réquisitionnés et qu'une telle limitation « *ne saurait revêtir un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété* ». Il a donc contrôlé la procédure au regard des dispositions de l'article 2 de la DDHC et a constaté qu'elle répondait à un objectif de valeur constitutionnelle, à savoir « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* ». Compte tenu de ce motif d'intérêt général et des garanties prévues par le législateur, le Conseil constitutionnel a par conséquent estimé que la procédure prévue était conforme à la Constitution.

De même, **les occupations temporaires de propriétés privées**, dont le cadre juridique est fixé par la loi du 29 décembre 1892 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics*, ne constituent pas des privations du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Constitution.

¹ Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985 sur la loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

² Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Les occupations temporaires de propriétés privées

La loi du 29 décembre 1982 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics* prévoit que les occupations temporaires de propriétés privées sont autorisées, sur arrêté préfectoral, pour :

- permettre d'extraire ou ramasser des matériaux ;
- fouiller ou effectuer des dépôts de terre ;
- réaliser les aménagements et ouvrages provisoires nécessaires à la défense nationale et à la sûreté de la navigation aérienne, aux opérations de dépollution ou de remise en état ou aux travaux de réparation des dommages à l'environnement.

Ces occupations ne peuvent durer plus de cinq ans ; au-delà de ce délai, l'administration sera tenue de procéder à l'expropriation.

Le propriétaire du bien faisant l'objet d'une occupation temporaire perçoit de plus une indemnité, dès la fin de l'occupation temporaire.

2. Face au désordre foncier existant à Mayotte et pour faciliter la reconstruction de l'archipel, le projet de loi permettrait une adaptation des règles relatives à l'occupation et à l'expropriation d'emprises foncières

2.1. *L'archipel de Mayotte est caractérisé par un important désordre foncier, qui constitue un obstacle à la réalisation de travaux d'utilité publique*

a) Le désordre foncier à Mayotte

L'archipel de Mayotte est marqué par un désordre foncier, caractérisé par une carence de titrement¹, de laquelle découlent d'importantes difficultés pour identifier formellement les propriétaires de terrains. Comme souligné par l'étude d'impact, « *l'établissement d'un lien juridique certain entre un bien immobilier et une personne s'avère souvent difficile, voire impossible* » et, selon le directeur général des outre-mer, Olivier Jacob, « *certains se comportent comme les propriétaires apparents d'un terrain mais n'ont aucun titre [de propriété]* ».

¹ 70 % du foncier à Mayotte n'était pas titré en 2023, comme indiqué par le sénateur Thani Mohamed Soilihi, lors d'un colloque organisé par le Conseil supérieur du notariat le 10 janvier 2023, et portant sur les avancées permises par la mise en œuvre de la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, mis en lumière par la délégation sénatoriale aux outre-mer¹ :

1° « *Des situations d'indivision² (...) devenues inextricables car résultant de dévolutions successorales non réglées³* », parfois sur plusieurs générations⁴. Ainsi, le territoire de certaines communes se trouve presque intégralement en situation d'indivision ; c'est le cas par exemple du village de Chiconi, où les trois quarts du territoire sont couverts par deux titres fonciers établis dans les années 1960 et où le nombre d'indivisaires s'élève à plusieurs milliers de personnes ;

2° **Un problème de traçabilité de la propriété liée à « la coexistence de plusieurs sources de droit en matière immobilière et foncière⁵ ».** Ainsi, un nombre important de transactions ont été réalisées oralement ou sous acte sous seing privé par le passé, et n'ont pas été enregistrées au livre foncier. En effet, l'archipel « *reste très imprégné des règles traditionnelles héritées de coutumes africaines et du droit musulman ; la marche vers le droit civil y est laborieuse⁶* ». À titre d'exemple, le passage devant le notaire afin d'enregistrer les transactions immobilières n'est devenu obligatoire qu'au 1^{er} janvier 2008. Des juges spécifiques à Mayotte (les « cadis ») étaient jusqu'alors chargés de rédiger les actes en matière de transactions immobilières et il revenait aux parties de procéder à l'enregistrement de celles-ci. Comme souligné par la délégation sénatoriale aux outre-mer, « *certaines personnes détiennent donc au nom de leurs aïeux des titres d'origine qui n'ont jamais été retranscrits sur le livre foncier. Ces personnes ont cédé ou partagé les terrains sans traçabilité juridique formalisée⁷* » ;

3° L'existence de **règles exorbitantes du droit commun au début du XX^e siècle** avec, par exemple, la mise en place du « **régime de l'immatriculation** » par le décret du 4 février 1911 *portant réorganisation du régime de la propriété foncière*, qui prévoyait une immatriculation obligatoire des biens, **uniquement en cas d'acquisition par les étrangers de biens appartenant à la population locale⁸** ;

¹ [Rapport d'information n° 721](#) (2015-2016) du 23 juin 2016 de Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer.

² L'indivision correspond à une situation où un bien appartient indistinctement à plusieurs personnes possédant des droits de même nature sur celui-ci. Par exemple, après un décès, s'il y a plusieurs héritiers, le patrimoine du défunt est en indivision.

³ [Rapport n° 379](#) (2017-2018) du 28 mars 2018 de Thani Mohamed Soilihi sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

⁴ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

⁵ Extraits de l'étude d'impact.

⁶ [Rapport d'information n° 721](#) (2015-2016) du 23 juin 2016 de Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud et Laufoaulu sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

4° **La pression migratoire**, qui provoque de nombreuses occupations illicites, aggravant le désordre foncier et le phénomène de carence de titres.

b) Un obstacle à la réalisation de travaux nécessitant une déclaration d'utilité publique

Le désordre foncier observé à Mayotte constitue, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi¹, « **un obstacle à l'engagement de travaux importants** ».

Les situations d'indivision et la carence de titrement rendent en effet **très complexe l'identification des propriétaires de biens immobiliers ou d'emprises foncières**. Or, l'identification des propriétaires ainsi que leur indemnisation est un préalable indispensable pour procéder aux expropriations requises pour la réalisation d'un projet d'utilité publique.

Comme indiqué par la délégation sénatoriale aux outre-mer, « *les indivisions et les successions ouvertes ne facilitent pas le montage foncier des opérations d'aménagement. (...) L'agence de services et de paiement (ASP) voit indéniablement dans l'indivision « un facteur bloquant pour le développement de Mayotte, essentiellement sur les parcelles de grande taille qui seraient utilisables pour des projets d'aménagement ».* (...) Cette analyse est partagée par M. Ismaël Kordjee, le directeur des affaires foncières et du patrimoine, qui y voit « *une cause essentielle de blocage des projets de développement* ». (...) **L'indivision accompagnée d'une carence de titres fait obstacle à la puissance publique lorsqu'elle souhaite procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique et doit procéder à une indemnisation juste et préalable²** ».

c) Les mesures instaurées pour réduire le désordre foncier à Mayotte

Plusieurs mesures ont été mises en place afin de réduire le désordre foncier existant à Mayotte.

La **convergence vers le droit commun en matière foncière** a d'abord été amorcée avec **l'établissement d'un cadastre en 1992**.

Dans la foulée, une **politique de régularisation foncière** a été conduite à partir de 1996, « *consistant à reconnaître l'occupation coutumière des terres et à attribuer un titre de propriété* » par le Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation agricoles³.

Le **régime de l'immatriculation fixé par le décret du 4 février 1911 précité** a par la suite été supprimé par l'ordonnance n° 2005-870

¹ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

² Ibid.

³ [Rapport d'information n° 115](#) (2008-2009) du 27 novembre 2008 de Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne à la suite d'une mission d'information effectuée à Mayotte du 1^{er} au 6 septembre 2008.

du 28 juillet 2005 *portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil*, rendant l'immatriculation et l'inscription des droits réels obligatoires pour tous, de même que le recours à un notaire chargé de rédiger des actes de propriété authentiques pour enregistrer par exemple les transactions immobilières.

Une **commission d'urgence foncière (CUF)** a également été créée par la loi dite « EROM¹ », chargée de **procéder au titrement des biens fonciers et immobiliers**. Sa mission est double : elle consiste d'une part, à collecter et analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété ainsi que les occupants ne disposant pas de titre de propriété et, d'autre part, à établir le lien entre un bien et une personne, *via* la délivrance d'actes de notoriété.

Enfin, pour remédier au désordre foncier observé dans les outre-mer et notamment à Mayotte, la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 dite « **loi Letchimy** » a instauré **un dispositif visant à faciliter les sorties de situations d'indivision**, dérogeant au droit commun. En temps normal, sauf exception, le consentement de tous les indivisaires est requis pour permettre par exemple la vente du bien immobilier concerné ou son partage. Toutefois, compte tenu des situations d'indivision observées dans les outre-mer, la « loi Letchimy » a prévu la possibilité, pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans, de procéder à la vente ou au partage des biens immobiliers, **à l'initiative des indivisaires titulaires en pleine propriété de plus de la moitié des droits indivis** (et pas à l'unanimité des indivisaires).

Si ces initiatives vont dans le bon sens, elles n'ont toutefois pas permis de résorber l'intégralité du désordre foncier existant à Mayotte.

2.2. *Face au désordre foncier, le dispositif prévu par l'article 10 du projet de loi tend à faciliter les expropriations et les occupations d'emprises foncières*

Le désordre foncier existant à Mayotte risque, sans adaptation des règles relatives aux expropriations, de ralentir la reconstruction de l'archipel, compte tenu de la nécessité d'identifier les propriétaires des parcelles et de les indemniser avant de pouvoir les exproprier pour procéder aux opérations nécessaires, rendue particulièrement complexe sur l'archipel. Comme souligné par l'étude d'impact, « *le droit commun de l'expropriation [obérerait] de fait la capacité d'action des acteurs publics pour la reconstruction de Mayotte face à la situation particulière du territoire en matière de foncier et de propriété* ».

Dans ce contexte, l'article 10 du projet de loi, dans sa version déposée par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, habiliterait le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans les six mois suivant la promulgation du projet de loi, pour prendre des **mesures relatives à**

¹ Article 116 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

l'occupation temporaire ou à l'expropriation d'emprises foncières à Mayotte, afin de faciliter la réalisation des ouvrages publics, des opérations d'aménagement, d'équipement, de démolition, de construction et de relogement ainsi que des travaux nécessaires à l'extraction des matériaux de construction indispensables à la réalisation de ces opérations (telles que les ressources minières).

Pour atteindre cet objectif, l'habilitation permettrait plus précisément au Gouvernement de prévoir, de façon temporaire :

- **des adaptations ou dérogations aux règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique** (notamment en matière d'identification et d'indemnisation préalable des propriétaires des emprises devant faire l'objet d'une expropriation) ;

- **une occupation provisoire et réversible**, contre indemnisation, d'emprises appartenant à des propriétaires privés, nécessaire à la réalisation des opérations évoquées ci-avant.

Comme l'a indiqué Manuel Valls, ministre des outre-mer, lors de son audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 13 janvier 2025, l'idée serait de permettre les réquisitions et les expropriations des parcelles dont le propriétaire reste inconnu et de **consigner les indemnités, dans l'attente de l'identification du propriétaire des parcelles réquisitionnées ou expropriées**. L'indemnité serait effectivement versée « *après la régularisation des situations, grâce à la consignation des sommes dues* ». Ce dispositif « *pourrait s'accompagner d'un travail de suivi, en lien avec la Commission d'urgence foncière (CUF), afin que les procédures de titrement et d'établissement d'actes de notoriété renforcée puissent être engagées en priorité sur les terrains concernés par des consignations d'indemnités d'expropriation¹* ». Une autre option envisageable, selon les informations transmises par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, serait de désigner « *une personne chargée de représenter le propriétaire non encore identifié, afin de faire valoir ses intérêts en justice le cas échéant et de percevoir les indemnités dues en ses lieux et place* ».

Ce dispositif instaurerait donc une nouvelle **procédure de prise de possession anticipée**, pour permettre la reconstruction de Mayotte.

2.3. *Les modifications introduites par l'Assemblée nationale*

L'habilitation à légiférer par ordonnance prévue par l'article 10 du projet de loi a été **supprimée en séance publique à l'Assemblée nationale**, par l'adoption de deux amendements identiques de la commission des affaires économiques et d'Aurélien Taché et plusieurs de ses collègues², en raison du caractère trop large de l'habilitation.

¹ Réponses au questionnaire de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

² Amendements n° 322 de la commission des affaires économiques et n° 21 d'Aurélien Taché et de plusieurs de ses collègues.

Celle-ci aurait en effet permis à l'État, selon Estelle Youssouffa, rapporteure de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, de procéder à des expropriations pour « *réaliser des projets qui n'ont rien à voir avec l'urgence du cyclone et qui seraient autrement considérés comme illégaux* ».

3. Face à la suppression du dispositif initialement proposé par le projet de loi, la commission des lois appelle le Gouvernement à inscrire directement les mesures prévues dans la loi

La commission des lois souscrit à l'objectif de l'article 10 du projet de loi. Il est en effet indispensable d'adapter les règles d'expropriation et d'occupation des biens fonciers et immobiliers, afin de **permettre la réalisation des travaux d'intérêt public nécessaires à la reconstruction de Mayotte**, en dépit du désordre foncier existant sur l'archipel.

Bien que favorable à cet objectif, elle a toutefois décidé de **maintenir la suppression de l'article 10 du projet de loi**, pour deux raisons.

D'une part, en application de l'article 38 de la Constitution, l'article 44 *bis* du règlement du Sénat dispose que « *les amendements présentés par les sénateurs ne sont pas recevables s'ils tendent à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, à rétablir ou à étendre une telle autorisation* ». Un amendement rétablissant l'article 10 initial du projet de loi serait par conséquent irrecevable et contraire à la Constitution¹.

Par ailleurs, la rapporteure a constaté, lors des auditions conduites, que le Gouvernement avait d'ores et déjà une idée assez précise des mesures qu'il souhaitait prendre par ordonnance. **La commission appelle donc le Gouvernement à inscrire directement dans la loi les adaptations ou dérogations relatives aux règles d'expropriation pour cause d'utilité publique et d'occupation temporaire d'emprises qu'il envisage.** Compte tenu de l'urgence à reconstruire Mayotte, l'inscription de ces mesures directement dans le présent projet de loi apparaît nécessaire, pour permettre leur entrée en vigueur rapide.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, de **maintenir la suppression** de l'article 10.

¹ Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021 sur la loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

Article 11

**Dérogations à l'obligation de publicité et de mise en concurrence
préalables pour la passation des marchés publics**

Par dérogation aux règles de la commande publique, l'article 11 prévoit que les marchés de travaux nécessaires à la reconstruction de Mayotte et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 2 millions d'euros hors taxes, pourront être négociés **sans publicité mais avec mise en en concurrence préalable**. Les marchés de travaux, de fournitures et de services nécessaires pour remédier aux conséquences du cyclone Chido et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 euros hors taxes, pourront quant à eux être passés **sans publicité ni mise en concurrence préalables**.

Cet article a été modifié substantiellement à l'Assemblée nationale, qui l'a complété par des mesures destinées à favoriser les petites entreprises mahoraises dans l'attribution des marchés publics (« *small business act* ») ou dans les plans de sous-traitance, ainsi que par une obligation de publication numérique de certaines données relatives aux marchés passés sans publicité préalable.

Souscrivant à ce dispositif, la commission a demandé à la commission des affaires économiques d'adopter cet article, après avoir supprimé les dispositions relatives à la publication numérique, déjà satisfaites, ainsi que les dispositions portant sur le « *small business act* », par coordination avec l'introduction d'un article additionnel 13 *bis* AA réécrivant ces dispositions.

1. Les règles encadrant la procédure de passation d'un marché public imposent en principe une publicité et une mise en concurrence préalables

1.1. *La procédure de passation des marchés publics doit en principe faire l'objet d'une mesure de publicité et d'une mise en concurrence préalables*

a) **Les principes constitutionnels applicables à la commande publique**

L'article L.3 du code de la commande publique récapitule les différents principes devant être respectés dans les procédures de passation des marchés publics, afin d'assurer **l'efficacité de la commande publique** ainsi que **la bonne utilisation des deniers publics**. Ces principes regroupent :

- **le principe d'égalité de traitement des candidats**, qui implique un traitement égalitaire de tous les soumissionnaires et qui interdit toute mesure discriminatoire de nature à favoriser certains candidats ;

- **le principe de libre accès à la commande publique**, qui conduit à ce que tout opérateur intéressé puisse soumissionner et accéder à un marché public, dès lors qu'il remplit les conditions de participation requises ;

- **le principe de transparence**, qui implique que l'acheteur fasse connaître la nature de son besoin ainsi que les critères de sélection du titulaire du marché public à l'ensemble des soumissionnaires, de manière claire, précise et univoque.

Ces trois principes sont dotés d'une **valeur constitutionnelle**, comme le souligne régulièrement le Conseil constitutionnel. Dans une décision de 2003, celui-ci a rappelé que « *les dispositions relatives à la commande publique devront respecter les principes qui découlent des articles 6 et 14 de la Déclaration de 1789 et qui sont rappelés par l'article 1^{er} du nouveau code des marchés publics¹, aux termes duquel : « Les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures² ».*

b) Les règles découlant des principes constitutionnels applicables à la commande publique

Du respect des exigences susmentionnées découle l'application de plusieurs règles dans les procédures de passation des marchés publics. Ces règles sont applicables de plein droit à Mayotte, comme le prévoit l'article L. 1400-1 du code de la commande publique.

- **L'obligation de publicité préalable**

En premier lieu, les procédures de passation des marchés publics doivent faire l'objet d'une **mesure de publicité préalable**, *via* la publication d'un **avis de marché public³**, qui est une annonce publiée par l'acheteur pour informer les opérateurs économiques de sa recherche, récapitulant la nature de la mission, les critères de sélection du candidat retenu, la date limite pour déposer une offre, *etc.*

La publication d'un avis de marché public permet d'assurer **l'égalité de traitement des soumissionnaires** – qui disposent tous des mêmes informations, **la transparence de la procédure et le libre accès à la commande publique**, puisque tous les opérateurs économiques ont accès à l'offre et peuvent dès lors soumissionner.

Les règles de publicité varient cependant selon **la nature du marché, son montant et le type d'acheteur**. À titre d'exemple, concernant **les marchés de travaux** :

- la publicité n'est pas obligatoire pour les marchés de travaux dont le montant hors taxes estimé est inférieur à 40 000 €⁴ ;

¹ Le code des marchés publics a été remplacé en 2019 par le code de la commande publique.

² Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 sur la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

³ Aussi appelé « avis d'appel public à la concurrence ».

⁴ À titre dérogatoire et jusqu'au 31 décembre 2025, les marchés de travaux sont dispensés des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables jusqu'à 100 000 € hors taxes, comme le prévoit le décret n° 2024-1217 du 28 décembre 2024 relatif au seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés de travaux.

- la publicité est libre pour les marchés de travaux d'un montant estimé compris entre 40 000 € et 100 000 € hors taxes, c'est-à-dire que l'acheteur décide du support de publicité ;

- la publicité est obligatoire pour les marchés de travaux d'un montant estimé supérieur à 100 000 € hors taxes.

- **L'obligation de mise en concurrence préalable**

En second lieu, la procédure de passation d'un marché public implique **une mise en concurrence préalable**, qui permet à l'acheteur de comparer les offres et de choisir « *l'offre économiquement la plus avantageuse*¹ ». La procédure de mise en concurrence varie également en fonction du montant du marché.

Les procédures de passation des marchés publics

La procédure de gré à gré s'applique aux marchés de faible montant² ainsi qu'à certains marchés dans des domaines spécifiques³. Ces marchés sont passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. L'acheteur doit toutefois choisir une offre pertinente et adaptée à ses besoins, respecter le principe de bonne utilisation des deniers publics et ne pas systématiquement faire appel au même prestataire.

La procédure adaptée s'applique aux marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est comprise entre 40 000 € hors taxes et les seuils financiers fixés par la Commission européenne⁴ ainsi qu'à certains marchés spécifiques⁵. Cette procédure permet aux acheteurs de définir leurs propres règles de publicité et de mise en concurrence, dans le respect des principes généraux applicables à la commande publique.

Les procédures formalisées s'appliquent aux marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est supérieure aux seuils financiers fixés par l'Union européenne⁶. Ces marchés doivent être passés selon **une procédure d'appel d'offres, une procédure avec négociation ou une procédure de dialogue compétitif**.

¹ Article L. 2152-7 du code de la commande publique.

² Cette procédure s'applique aux marchés de fournitures et de services d'un montant estimé inférieur à 40 000 € hors taxes et aux marchés de travaux d'un montant estimé inférieur à 40 000 € hors taxes (100 000 € hors taxes, par dérogation, jusqu'au 31 décembre 2025).

³ Par exemple, un marché de travaux, fournitures ou services innovants est soumis à la procédure de gré à gré jusqu'à 100 000 € hors taxes.

⁴ Les seuils européens sont fixés, en 2025, à 5,538 M€ pour les marchés de travaux, à 143 000 € pour les marchés de fournitures et services de l'État et à 221 000 € pour les marchés de fournitures et services des collectivités territoriales.

⁵ Cela concerne par exemple les marchés de services sociaux.

⁶ 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.

1.2. *Les dérogations aux principes de publicité et de mise en concurrence préalables*

a) Les dérogations aux principes de publicité et de mise en concurrence préalables prévues par le code de la commande publique

Des dérogations à l'obligation de procéder à une publicité et une mise en concurrence préalables ont été prévues par le législateur.

Ainsi, les marchés publics peuvent être passés de gré à gré, c'est-à-dire sans publicité ni mise en concurrence préalables, dans certains cas limitativement énumérés¹, par exemple :

- pour **les marchés de faible montant**, c'est-à-dire pour les marchés de fournitures ou de services répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € hors taxes² et pour les marchés de travaux répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € hors taxes³ ;

- lorsqu'une première procédure s'est révélée **infructueuse**, par exemple si aucune candidature n'a été déposée⁴ ;

- **en cas d'urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures**, ne permettant pas à l'acheteur public de respecter les délais minimaux⁵. La jurisprudence impose à cet égard l'existence d'un événement imprévisible, d'une urgence incompatible avec les délais prévus par le droit commun et d'un lien de causalité entre cet événement et l'urgence qui en résulte⁶ ;

- lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour des raisons artistiques par exemple⁷.

b) L'introduction d'une nouvelle dérogation, temporaire, au principe de publicité préalable à la suite des émeutes survenues en 2023

Les émeutes ayant eu lieu entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, à la suite du décès de Nahel Merzouk lors d'un contrôle routier, ont conduit à l'introduction, par ordonnance, de **plusieurs dérogations aux règles de la commande publique**, afin de permettre d'engager plus rapidement les travaux de réfection et de restauration des nombreux bâtiments publics endommagés.

¹ Article L. 2122-1 du code de la commande publique.

² Article R. 2122-8 du code de la commande publique.

³ Décret n° 2024-1217 du 28 décembre 2024 relatif au seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés de travaux.

⁴ Article R. 2122-2 du code de la commande publique.

⁵ Article R. 2122-1 du code de la commande publique.

⁶ Conseil d'État, 8 février 1999, Préfet de la Seine-et-Marne, n° 150919.

⁷ Article R. 2122-3 du code de la commande publique.

Une loi adoptée en urgence en juillet 2023¹ avait ainsi autorisé le Gouvernement, en son article 2, à légiférer par ordonnance **pour permettre aux acheteurs publics de déroger à certaines règles de la commande publique.**

L'article 1^{er} de l'ordonnance prise sur le fondement de cette habilitation² a introduit **une nouvelle dérogation au principe de publicité préalable**, en prévoyant que « *peuvent être négociés sans publicité mais avec mise en concurrence préalable les marchés de travaux soumis au code de la commande publique nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par des dégradations ou destructions liées aux troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023 et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 1 500 000 d'euros hors taxes* ».

Il a aussi précisé que ces dispositions étaient également applicables aux **lots dont le montant est inférieur à 1 000 000 € hors taxes**, à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

L'objectif de l'introduction de cette dérogation au principe de publicité préalable était de permettre **une conclusion plus rapide des marchés de travaux nécessaires à la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes**. Le gain de temps alors estimé par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances s'établissait à **quatre semaines**. Aucun bilan du recours à cette dérogation n'a toutefois pu être établi à ce jour.

2. Sur le modèle de la dérogation créée à la suite des émeutes survenues en 2023, le dispositif proposé introduit une dérogation aux principes de publicité et de mise en concurrence préalables

2.1. Les dérogations aux principes de publicité et de mise en concurrence préalables prévues par l'article 11 du projet de loi

a) La dérogation au principe de publicité préalable

D'une part, reprenant les dispositions de l'ordonnance de 2023 précitée, le I de l'article 11 introduit **une exception au principe de publicité préalable** dans le cadre de la passation d'un marché public.

¹ Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

² Ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

Il prévoit ainsi que **les marchés de travaux nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido** et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 2 000 000 € hors taxes, pourront être **négociés sans publicité mais avec mise en concurrence préalable**.

Ces dispositions seraient également applicables aux lots dont le montant est inférieur à 1 000 000 € hors taxes, à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

b) La dérogation au principe de publicité et mise en concurrence préalables

D'autre part, le II de l'article 11 prévoit que **les marchés de travaux, de fournitures et de services nécessaires pour remédier aux conséquences du cyclone Chido** et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € hors taxes, pourront être négociés **sans publicité ni mise en concurrence préalables** - ce qui constitue un ajout par rapport à l'ordonnance précitée.

Cette dérogation serait également applicable aux lots dont le montant est inférieur à 80 000 € hors taxes pour les marchés de services et de fournitures et à 100 000 € hors taxes pour les marchés de travaux, à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

Comme le prévoit l'article 14 du projet de loi, ces dérogations seraient applicables aux marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis de publicité envoyé, **à compter de l'entrée en vigueur de la loi et pour une durée de 24 mois à compter de cette date**.

2.2. *Les modifications apportées par l'Assemblée nationale*

L'article 11 du projet de loi a été complété de manière substantielle durant son examen à l'Assemblée nationale.

Ainsi, lors de son examen en commission, l'article 11 a été complété par des dispositions visant à **favoriser les artisans ainsi que les petites et moyennes entreprises établies à Mayotte dans l'attribution des marchés publics**, à l'initiative de la rapporteure¹.

Plusieurs modifications ont ensuite été apportées à ces dispositions lors de l'examen du projet de loi en séance.

D'une part, le champ d'application de la dérogation au principe de publicité préalable prévue par le I de l'article 11 a été restreint, pour qu'elle ne s'applique qu'aux marchés de travaux exigeant des « *produits (...) issus de la production française ou européenne*² ».

¹ Amendement n° CE271 d'Estelle Youssouffa.

² Amendement n° 63 de Joseph Rivière et de plusieurs de ses collègues.

D'autre part, l'article 11 a été complété afin de prévoir, dans un objectif de transparence¹, que les marchés publics non soumis à publicité en application du présent article, fassent l'objet d'une **publication numérique sur les sites internet de la préfecture et de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte**, lors de leur lancement et lors de la passation du contrat.

3. La position de la commission : un dispositif utile pour accélérer la reconstruction de l'archipel, qui doit cependant être modifié, notamment pour le rendre plus opérationnel

3.1. Un dispositif qui permettra d'accélérer la passation des marchés de travaux pour reconstruire Mayotte

La commission a **approuvé l'introduction de dérogations aux principes de publicité et de mise en concurrence préalables** prévue par l'article 11 du projet de loi.

Elle a en effet estimé que **les dispositifs existants ne permettraient pas d'assurer la reconstruction de Mayotte** dans des conditions de rapidité et d'efficacité suffisantes.

Tel est le cas notamment des dispositifs d'urgence prévus par les articles L. 2122-1 et R. 2122-1 du code de la commande publique. En effet, comme indiqué dans l'avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi², si ces dispositifs pourraient être mobilisés à Mayotte, *« l'urgence, au sens du code de la commande publique, est d'interprétation stricte, le Conseil d'État estime, comme il l'avait fait au sujet de la loi consécutive aux violences urbaines de 2023, que les dispositifs juridiques qui existent en matière d'urgence ne permettraient sans doute pas de passer tous les marchés nécessaires à la reconstruction, ce qui justifie l'insertion de dispositions spécifiques dans le projet de loi »*.

Entendue par la rapporteure, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances a également expliqué que ces dispositifs d'urgence, *« d'interprétation stricte, ne [peuvent] être mobilisés que pour des prestations strictement nécessaires pour faire face au caractère impérieux de cette urgence (réfection des voies gravement endommagées, consolidation des ouvrages menaçant de s'effondrer, actions de secours aux personnes sinistrées, rétablissement du fonctionnement des réseaux). L'ensemble des marchés relatifs à la reconstruction ou à la réfection des équipements et bâtiments publics endommagés par le cyclone Chido, ne sauraient donc être passés dans ce cadre dérogatoire »*.

¹ Amendement n° 75 de Philippe Gosselin et de plusieurs de ses collègues.

² Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

La commission estime donc nécessaire la création de ces deux dérogations, qui permettront **d'accélérer la passation des marchés de travaux** visant à reconstruire Mayotte.

La dérogation au principe de publicité préalable permettra en effet aux acheteurs **d'économiser le temps de rédaction et de publication d'un avis de marché et donc de réduire la durée de la procédure** et devrait raccourcir d'environ quatre semaines le délai de conclusion d'un marché public.

La dispense de publicité et de mise en concurrence permettra quant à elle, selon les informations transmises par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances :

- un **gain de temps**, le délai moyen de procédure étant raccourci d'environ 4 semaines ;

- un **gain financier** pour les acheteurs, qui n'auront pas à supporter des coûts de procédure supérieurs aux gains attendus d'une mise en concurrence, le coût moyen d'une procédure étant estimé à 7 500 euros sans audition des candidats et à 10 500 euros avec audition des candidats ;

- un **gain financier** pour les entreprises, qui consacreront moins de temps aux formalités procédurales. Le coût d'une procédure pour les entreprises est estimé à 1 550 euros sans audition et à 2 880 euros avec audition et visite du site ;

- une **simplification**, favorisant l'accès des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique, dès lors que les acheteurs publics, notamment les collectivités territoriales, pourront dialoguer plus aisément avec les entreprises mahoraises, ce qui permettrait ainsi d'accroître l'impact de la dépense publique sur le tissu économique et l'emploi local.

La commission a enfin estimé que le dispositif présentait **un caractère proportionné**, compte tenu de son champ d'application circonscrit aux seuls marchés publics nécessaires à la reconstruction et la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido, sur le territoire de Mayotte, et de sa durée d'application, fixée à 24 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

3.2. *Un dispositif qui doit être modifié pour le rendre plus opérationnel*

Si elle souscrit aux deux dérogations aux règles de la commande publique créées par le présent article, la commission a néanmoins estimé nécessaire de rendre le dispositif plus opérationnel, en revenant sur certaines modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Ainsi, par l'adoption d'un amendement **COM-88** de la rapporteure, la condition selon laquelle la dérogation au principe de publicité préalable ne serait applicable qu'aux **marchés de travaux pour lesquels les produits seraient issus de la production française ou européenne** a été supprimée.

Selon la rapporteure, cette condition risquait de renchérir le prix des offres présentées par les soumissionnaires, dans le cas où les produits devraient être acheminés depuis l'Union européenne par exemple. Elle pourrait en outre décourager certaines entreprises de présenter une offre, si leurs fournisseurs ne sont pas français ou européens, puisqu'elles ne seraient pas éligibles à la procédure de passation des marchés de travaux sans publicité préalable.

Le risque est donc de ralentir voire d'empêcher la passation de certains marchés de travaux indispensables à la reconstruction de Mayotte.

Par ailleurs, à l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement **COM-89** tendant à **supprimer l'obligation de procéder à une publication numérique** sur les sites internet de la préfecture et de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte, pour les marchés publics passés sans publicité préalable. Ce dispositif est en effet déjà satisfait par le droit en vigueur, puisque l'article R. 2196-1 du code de la commande publique prévoit **la publication, par l'acheteur, sur le portail national de données ouvertes, des données essentielles des marchés publics**. Ces données portent notamment sur la procédure de passation du marché, sur le contenu du contrat ou encore sur l'exécution du contrat.

La commission a enfin adopté un amendement **COM-87** procédant à plusieurs mesures de coordination et supprimant les dispositions visant à favoriser les petites et moyennes entreprises locales dans l'attribution des marchés publics, compte tenu de la création d'un article additionnel dédié - l'article 13 *bis* AA - à ce dispositif et procédant à sa réécriture.

<p>La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 11 ainsi modifié.</p>

Article 12

Dérogation au principe d'allotissement des marchés publics

Reprenant une mesure instaurée à la suite des émeutes intervenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, à la suite du décès de Nahel Merzouk, l'article 12 du projet de loi introduit **une dérogation au principe d'allotissement des marchés publics**, en prévoyant que les marchés publics passés dans le cadre de la reconstruction de Mayotte, suite au passage du cyclone Chido, pourront faire l'objet d'un marché unique.

Supprimé initialement lors de l'examen en commission à l'Assemblée nationale, l'article 12 a ensuite été réintroduit en séance publique, et complété par des dispositions visant à favoriser les petites entreprises mahoraises dans les procédures de passation des marchés publics.

La commission a demandé à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter cet article, après avoir procédé à des mesures de coordination, notamment pour tenir compte de la création d'un article 13 *bis* AA, dédié au « *small business act* ».

1. Les marchés publics obéissent normalement au principe de l'allotissement

1.1. *Le principe d'allotissement des marchés publics*

Le **principe d'allotissement des marchés publics** impose que ces derniers soient constitués de **plusieurs sous-ensembles appelés « lots »** et soient « *passés en lots séparés* », comme le prévoit l'article L. 2113-10 du code de la commande publique. Il s'applique à l'ensemble des marchés publics, qu'il s'agisse de marchés passés selon une procédure adaptée ou de marchés passés selon une procédure formalisée.

Il revient à l'acheteur de **déterminer le nombre, la taille et l'objet des lots**, qui peut également limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre, ou le nombre de lots pouvant être attribués à un même acteur économique, afin par exemple de « *préserver la concurrence ou d'assurer la fiabilité de l'approvisionnement*¹ ».

Concrètement, à titre d'exemple, pour la construction d'un bâtiment, le marché public doit, en vertu de ce principe, comporter plusieurs lots qui peuvent être : (1) l'électricité, (2) les fenêtres, (3) l'isolation, (4) la maçonnerie et (5) la peinture.

¹ Considérant 79 de la 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.

L'objectif de ce principe est de **favoriser la concurrence entre les entreprises et de leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique.**

1.2. *Les exceptions au principe d'allotissement des marchés publics*

Le principe d'allotissement comporte des exceptions limitées, prévues par le code de la commande publique. Ainsi, il ne s'applique pas :

- aux marchés globaux¹, qui rassemblent les marchés de conception-réalisation, les marchés globaux de performance et les marchés globaux sectoriels ;

- aux marchés de défense et de sécurité, pour lesquels l'allotissement est facultatif² ;

- si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes³ ;

- si l'acheteur décide de ne pas allotir un marché, soit parce qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination, soit car 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 prestations⁴ ;

- lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse⁵.

1.3. *La dérogation au principe d'allotissement introduite à la suite des émeutes intervenues du 27 juin au 5 juillet 2023*

Les émeutes intervenues du 27 juin au 5 juillet 2023, à la suite du décès de Nahel Merzouk lors d'un contrôle routier, ont conduit à l'introduction, par ordonnance, de **plusieurs dérogations aux règles de la commande publique**, afin d'engager plus rapidement les travaux de réfection et de restauration des nombreux bâtiments publics endommagés.

L'article 2 de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 *relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023* avait en effet habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance **pour permettre aux acheteurs publics de déroger à certaines règles de la commande publique.**

Prise sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 *portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de*

¹ Article L. 2171-1 du code de la commande publique.

² Article L. 2313-5 du code de la commande publique.

³ Article L. 2113-10 du code de la commande publique.

⁴ Article L. 2113-11 du code de la commande publique.

⁵ Ibid.

la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 prévoyait ainsi, en son article 2, de façon temporaire, que, « par dérogation aux dispositions des articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du code de la commande publique, les marchés nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments [affectés par des dégradations ou destructions liées aux troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023] p[ouvaient] faire l'objet d'un marché unique ».

L'objectif de l'introduction de cette dérogation était de **permettre de conclure plus rapidement les marchés publics** nécessaires à la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes. La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances avait à l'époque estimé le gain de temps, pour l'acheteur public, permis par la dérogation au principe de l'allotissement des marchés publics, à **quatre mois environ**.

Peu d'acheteurs publics ont toutefois utilisé cette possibilité, comme l'a récemment mis en lumière la commission des lois du Sénat¹, ce qui n'a pas permis l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre effective de cette dérogation.

2. L'introduction d'une nouvelle dérogation au principe d'allotissement des marchés publics pour remédier aux conséquences du cyclone Chido

2.1. Le dispositif proposé prévoit la possibilité de déroger au principe de l'allotissement des marchés publics pour faire face aux conséquences du cyclone Chido

Reprenant le dispositif introduit à la suite des émeutes intervenues du 27 juin au 5 juillet 2023, l'article 12 du projet de loi institue une nouvelle dérogation au principe d'allotissement des marchés publics. Il prévoit ainsi que, par dérogation aux articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du code de la commande publique, **les marchés publics nécessaires pour remédier aux conséquences du cyclone Chido pourront faire l'objet d'un marché unique, sans limitation de montant**.

Comme le prévoit l'article 14 du projet de loi, cette possibilité serait applicable aux marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis de publicité envoyé, **à compter de l'entrée en vigueur de la loi et pour une durée de 24 mois à compter de cette date**.

L'objectif de cette dérogation est de **passer plus rapidement les marchés publics**, en évitant la multiplication des appels d'offres, afin d'engager plus rapidement la reconstruction et la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido.

¹ [Rapport d'information n° 521](#) (2023-2024) du 9 avril 2024 de François-Noël Buffet sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023.

2.2. *Les modifications apportées par l'Assemblée nationale*

Initialement supprimé durant son examen en commission, l'article 12 du projet de loi a été rétabli en séance par un amendement de la rapporteure Estelle Youssouffa¹.

Il a en outre été complété, par le même amendement, par des dispositions visant à **favoriser les artisans ainsi que les petites et moyennes entreprises établies à Mayotte dans l'attribution des marchés publics**, qui seront décrites ci-après².

3. La position de la commission : approuver un dispositif qui permettra d'accélérer la passation des marchés publics indispensables à la reconstruction de Mayotte

La commission a pleinement approuvé **le principe de l'introduction d'une dérogation à l'obligation d'allotir les marchés publics**, afin de permettre d'enclencher les travaux de reconstruction de Mayotte le plus rapidement possible.

Comme indiqué à la rapporteure par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, « *il est certain que la possibilité de déroger au principe d'allotissement des marchés publics permet d'accélérer la procédure d'attribution de ces contrats et de simplifier leur exécution. En effet, d'une part, les acheteurs seront dispensés de s'interroger sur le nombre et la consistance des lots susceptibles d'être attribués à des entreprises différentes, de rédiger autant de cahiers des charges que de lots et d'analyser les offres lot par lot. D'autre part, le suivi de l'exécution des prestations sera facilité du fait que l'acheteur aura un interlocuteur unique et les difficultés liées à la multiplicité des intervenants sur les chantiers seront considérablement réduites* ».

Le dispositif apparaît en outre proportionné, compte tenu :

- de son champ d'application matériel, limité aux seuls marchés publics nécessaires à la reconstruction et la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido ;

- de son champ d'application géographique, restreint au seul territoire de Mayotte ;

- de sa durée d'application, fixée à 24 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Favorable à ce dispositif, la commission n'a par conséquent adopté qu'un unique amendement **COM-90**, à l'initiative de la rapporteure, visant à supprimer les dispositions visant à favoriser les petites entreprises mahoraises

¹ Amendement n° 157 d'Estelle Youssouffa.

² Voir le commentaire de l'article 13 bis AA.

dans l'attribution des marchés publics, par coordination avec l'introduction d'un article additionnel (article 13 *bis* AA) réécrivant ces dispositions.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 12 **ainsi modifié**.

Article 13

Possibilité de recourir aux marchés de conception-réalisation

L'article 13 prévoit la possibilité, pour les acheteurs, de recourir aux marchés de conception-réalisation pour la reconstruction et la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido, même lorsque les conditions prévues par le droit commun ne sont pas remplies.

Durant son examen à l'Assemblée nationale, l'article 13 a été complété par un dispositif visant à favoriser les petites entreprises mahoraises dans les procédures de passation des marchés publics.

La commission a demandé à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter cet article, après avoir procédé à une mesure de coordination, pour tirer les conséquences de l'introduction d'un article 13 bis AA spécifique au « *small business act* ».

1. Les marchés de conception-réalisation constituent une dérogation au principe de dissociation des missions de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur de travaux

1.1. Le principe de non-cumul des missions de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur de travaux découle de l'obligation d'allotir les marchés publics

Pour les maîtres d'ouvrage énumérés à l'article L. 2411-1 du code de la commande publique¹, le droit de la commande publique interdit, en principe, le cumul des missions de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur de

¹ L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation pour les logements à usage locatif aidés par l'État et réalisés par ces organismes et leurs groupements, les organismes privés mentionnés à l'Art. L. 124-4 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations, les organismes privés d'habitations à loyer modéré ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatifs aidés par l'État et réalisés par ces organismes et sociétés.

travaux, dans le cadre d'un marché public de maîtrise d'œuvre conclus avec un opérateur économique de droit privé.

Ce principe résulte de l'article L. 2431-1 du code précité, qui dispose que « *la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle confiée aux opérateurs économiques chargés des travaux* ». Il constitue un cas d'application du principe d'allotissement des marchés publics, qui rend obligatoire la constitution de lots séparés.

Concrètement, un maître d'ouvrage figurant sur la liste fixée par l'article L. 2411-1 du même code se voit dans l'obligation de passer **deux marchés de travaux** afin de confier les missions de maîtrise d'œuvre et d'exécution des travaux à deux acteurs économiques différents.

Les notions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur dans le droit de la commande publique

Un **ouvrage** correspond au résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil, destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.¹

Les **maîtres d'ouvrage** sont les responsables principaux de l'ouvrage et sont chargés à ce titre, entre autres, de s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité d'une opération, de déterminer sa localisation, de financer l'opération ou encore de conclure les marchés publics ayant pour objet les études et l'exécution des travaux de l'opération².

Les **maîtres d'œuvre** assurent une mission de conception, et sont chargés de réaliser des études pour apporter une réponse (architecturale, technique et économique) au programme défini par le maître d'ouvrage pour réaliser une opération³. Plus précisément, la mission de maîtrise d'œuvre peut comprendre la réalisation des études de projets, l'assistance au maître d'ouvrage pour la passation des marchés de travaux, la direction de l'exécution des marchés de travaux ou encore le pilotage et la coordination du chantier⁴.

Enfin, l'**entrepreneur** est celui chargé de réaliser les travaux et est aussi appelé « opérateur économique chargé des travaux ».

1.2. Les marchés de conception-réalisation dérogent au principe de dissociation des missions de maître d'œuvre et d'entrepreneur

Par dérogation à l'article L. 2431-1 du code de la commande publique, les marchés de conception-réalisation, qui font partie des marchés globaux dérogeant au principe de l'allotissement, sont des marchés de travaux

¹ Article L. 1111-2 du code de la commande publique.

² Article L. 2421-1 du code de la commande publique.

³ Article L. 2431-1 du code de la commande publique.

⁴ Article R. 2431-1 du code de la commande publique.

qui permettent à l'acheteur de **confier à un acteur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux**¹.

Les acheteurs énumérés à l'article L. 2411-1 du code précité ne peuvent conclure un marché de conception-réalisation que dans les cas suivants :

- si **des motifs d'ordre technique** rendent nécessaires l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage², étant précisé que cette formule ne permet par le recours à ce type de contrat en cas d'urgence³ ;

- si **un engagement contractuel** portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rend nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage⁴ ;

- si le maître d'ouvrage est **un organisme d'habitations à loyer modéré** mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou **une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux** et que le marché porte sur **la réalisation de logements locatifs** aidés par l'État, financés avec le concours des aides publiques mentionnées au 1° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation⁵ ;

- pour **certains ouvrages particuliers** tels que les ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation⁶.

1.3. *Une possibilité supplémentaire de recours au marché de conception-réalisation a été introduite à la suite des émeutes intervenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023*

Les émeutes intervenues du 27 juin au 5 juillet 2023 ont entraîné la mise en place, par ordonnance, de **plusieurs dérogations aux règles de la commande publique**, sur le fondement de l'habilitation délivrée par l'article 2 de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 *relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023*.

Prise sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023, déjà évoquée *supra*, autorisait les acheteurs, en son article 3, à « *confier à un opérateur économique une mission globale portant sur la conception, la construction ou l'aménagement des équipements publics et des bâtiments* » affectés

¹ Article L. 2171-2 du code de la commande publique.

² Ibid.

³ Conseil d'État, 17 mars 1997, Syndicat national du béton armé, des techniques industrialisées et de l'entreprise générale, n° 155573.

⁴ Article L. 2171-2 du code de la commande publique.

⁵ Ibid.

⁶ Article L. 2412-2 du code de la commande publique.

par des dégradations ou destructions liées aux troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.

Comme pour les autres dispositifs introduits par cette ordonnance, l'objectif de ces dispositions était **d'accélérer la conclusion des marchés publics nécessaires à la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes**, en évitant la multiplication des procédures de passation de marchés publics.

2. La création d'une nouvelle possibilité de recours au marché de conception-réalisation par l'article 13 du projet de loi

Reprenant le dispositif entré en vigueur à la suite des émeutes de juillet 2023, l'article 13 du projet de loi, dans sa version initiale, prévoit la possibilité, pour les acheteurs, de **confier à un opérateur économique une mission globale portant sur la conception, la construction ou l'aménagement** des équipements publics et des bâtiments affectés par le cyclone Chido, y compris si les conditions prévues par l'article L. 2171-2 du code de la commande publique ne sont pas réunies, ouvrant ce faisant une nouvelle possibilité de recours aux marchés de conception-réalisation.

Comme pour les dérogations précédentes, l'objectif est d'accélérer les procédures de passation des marchés publics, pour permettre d'entamer plus rapidement la reconstruction des bâtiments détruits lors du passage du cyclone Chido.

Conformément à l'article 14 du projet de loi, cette possibilité serait applicable aux marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis de publicité envoyé, **à compter de l'entrée en vigueur de la loi et pour une durée de 24 mois à compter de cette date**.

Durant son examen en commission à l'Assemblée nationale, l'article 13 a été complété à l'initiative de la rapporteure¹, pour permettre de **favoriser les artisans ainsi que les petites et moyennes entreprises établies à Mayotte dans l'attribution des marchés publics**.

3. La position de la commission : accepter un dispositif qui permettra d'entamer plus vite la reconstruction de Mayotte

La commission a accueilli favorablement la création d'une nouvelle voie de recours aux marchés de conception-réalisation, considérant que **ce dispositif permettrait d'entamer plus vite l'exécution des travaux de reconstruction**, notamment concernant les opérations de grande ampleur, telles que la reconstruction des bâtiments et infrastructures nécessaires au fonctionnement des services publics (établissements scolaires, routes,

¹ Amendement n° CE275 d'Estelle Youssouffa.

réseaux électriques, transport interurbain, traitement des déchets, distribution d'eau et assainissement...).

En effet, selon la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, le recours à un marché de conception-réalisation offrirait **un gain de temps estimé en moyenne à quatre semaines**.

De plus, comme indiqué dans la contribution écrite transmise à la rapporteure, « *le recours aux marchés globaux permet de **faciliter la coordination des travaux et renforce l'efficacité globale de la commande publique**. En effet, en permettant aux acheteurs publics de confier à un même opérateur économique à la fois les études préalables et la réalisation de l'ouvrage et donc d'associer les entrepreneurs à la conception du bâtiment, ce type de montage permet de créer un processus itératif entre les études de conception et les contraintes de réalisation et une meilleure intégration du processus productif dans la conception de l'ouvrage. En outre l'engagement contractuel du titulaire¹ sur les coûts et les délais de réalisation sont de nature à garantir une meilleure anticipation budgétaire et une plus grande sécurité pour l'acheteur public qui s'assure plus tôt de la compatibilité entre l'estimation financière initiale (estimation du maître d'ouvrage) et la réalité économique du projet (montant du marché de travaux) ».*

Compte tenu des avantages de ce dispositif et de son caractère **proportionné**, la commission n'a adopté qu'un seul amendement **COM-91** de la rapporteure, afin de supprimer les dispositions tendant à favoriser les petites entreprises locales dans l'attribution des marchés publics, par coordination avec l'introduction d'un article additionnel rassemblant les dispositions en lien avec ce sujet et procédant à leur réécriture.

<p>La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 13 ainsi modifié.</p>

¹ Le titulaire d'un marché de conception-réalisation est nécessairement un groupement d'opérateurs économiques, sauf pour les ouvrages d'infrastructures (art. L. 2171-2 CCP).

Article 13 bis AA (nouveau)

Favorisation des petites entreprises locales dans l'attribution des marchés publics conclus pour assurer la reconstruction de Mayotte

Introduit à l'initiative de la rapporteure, l'article 13 bis AA vise à favoriser les entreprises locales dans l'attribution des marchés publics conclus pour assurer la reconstruction de Mayotte.

À cet effet, il introduit d'une part un dispositif permettant aux acheteurs de réserver, à titre facultatif, jusqu'à 30 % du montant estimé de certains marchés passés pour reconstruire Mayotte aux micro-entreprises, PME et artisans locaux (« *small business act* »).

D'autre part, il impose aux soumissionnaires la présentation d'un plan de sous-traitance formalisant les modalités de sous-traitance aux petites entreprises locales. Dans le cas où le titulaire d'un marché ne serait pas lui-même une micro-entreprise, une PME ou un artisan local, il aurait de plus l'obligation de confier, directement ou indirectement, 30 % du montant estimé du marché à de telles entreprises.

La commission a demandé à la commission des affaires économiques d'adopter cet article, souscrivant pleinement à l'objectif de favoriser les TPE-PME locales dans les procédures de passation des marchés publics, sans que ce dispositif constitue une obligation, qui serait alors susceptible de ralentir la passation des marchés indispensables à la reconstruction de Mayotte.

1. Les principes constitutionnels et européens applicables à la commande publique interdisent en principe toute mesure de préférence locale ou visant à favoriser les petites entreprises

1.1. *Les principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats s'opposent en principe à la réservation de marchés publics à des entreprises locales ou à des petites entreprises*

a) **Les principes constitutionnels et européens applicables à la commande publique**

Aux termes de l'article L. 3 du code de la commande publique, les acheteurs doivent respecter trois principes fondamentaux, à savoir : **le principe d'égalité de traitement des candidats, le principe de libre accès à la commande publique, et le principe de transparence.**

Comme indiqué précédemment, ces trois principes sont dotés d'une **valeur constitutionnelle**, comme souligné à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel¹.

¹ *Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 sur la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.*

Concernant le droit de l'Union européenne¹, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) précise que « *la passation de marchés conclus dans les États membres pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et d'autres organismes de droit public doit respecter les principes du traité, notamment les principes de la libre circulation des marchandises, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, ainsi que les principes qui en découlent, comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence* »².

Plus particulièrement, les acheteurs publics doivent traiter « *les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et [agir] d'une manière transparente et proportionnée* »³.

b) L'incompatibilité de principe entre des mesures de préférence locale ou visant à favoriser les petites entreprises et les principes fondamentaux de la commande publique

• **L'impossibilité de mettre en place des mesures de préférence locale en matière de commande publique**

Les principes fondamentaux de la commande publique s'opposent par nature à ce que des marchés publics soient réservés à des petites entreprises locales.

Ainsi, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a estimé en 1992 que le fait de réserver « *une partie des travaux aux seuls sous-traitants ayant leur siège social dans la région où les travaux sont exécutifs constitue une discrimination à l'encontre des entreprises établies* » en dehors de cette région⁴.

Plus récemment, la CJUE a jugé qu'une « *exigence de localisation géographique* » avait pour effet d'exclure automatiquement les soumissionnaires ne se situant pas dans la localisation exigée, alors même qu'ils « *remplissent éventuellement les autres conditions établies dans les cahiers des charges et les spécifications techniques des marchés considérés* ». Elle a par conséquent jugé que **cette exigence n'assurait pas un accès égal et non discriminatoire de tous les soumissionnaires au marché public en cause** et que cette exigence était par conséquent contraire au droit de l'Union européenne⁵.

¹ Le département de Mayotte est, en tant que région ultrapériphérique (RUP), pleinement soumis au droit de l'Union européenne.

² CJUE, 22 octobre 2015, Grupo Hospitalario Quiron SA, aff. C-552/13.

³ Article 18 de la 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.

⁴ CJCE, 3 juin 1992, Commission c/ République italienne, aff. C-360/89.

⁵ Ibid.

- **L'impossibilité, sauf exception, de mettre en place des mesures en faveur des PME en matière de marchés publics**

De même, les principes constitutionnels et le droit de l'Union européenne, s'opposent en principe à ce que les TPE-PME soient favorisées dans l'attribution des marchés publics.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé en 2007 que la fixation d'un **nombre minimal de PME admises à présenter une offre** conduit « *nécessairement à faire de la taille des entreprises un critère de sélection des candidatures ; qu'un tel critère (...) revêt un caractère discriminatoire et méconnaît le principe d'égal accès à la commande publique*¹ ».

Les directives européennes n'admettent quant à elles que dans **deux hypothèses très limitées** un accès privilégié à la commande publique au profit **des opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés**² et au profit **des entreprises de l'économie sociale et solidaire**, afin de promouvoir l'égalité des chances pour tous et contribuer à l'insertion des publics en difficulté dans la société.

Le droit de l'Union européenne encourage en revanche **l'adaptation de la passation des marchés publics aux besoins des PME**, en suivant notamment les bonnes pratiques présentées « *dans le document de travail de la Commission du 25 juin 2008 intitulé « Code européen des bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics », qui fournit des orientations sur la manière dont ils peuvent appliquer le cadre régissant les marchés publics en vue de faciliter la participation des PME. À cet effet, et afin de renforcer la concurrence, les pouvoirs adjudicateurs devraient en particulier être encouragés à diviser en lots les marchés importants*³ ».

Ainsi, si le droit de l'Union européenne et les principes constitutionnels s'opposent en principe à la mise en place de mesures de préférence locale ou réservant l'attribution de marchés publics aux PME, les mesures tendant à favoriser l'accès des PME à la commande publique sont en revanche encouragées. Tel est par exemple le cas du **principe d'allotissement des marchés publics** ou encore du recours croissant à des clauses et des critères environnementaux⁴, qui apparaissent « *favorables à l'attribution d'un marché à une PME* »⁵.

¹ Conseil d'État, 9 juillet 2007, n° 297711.

² Article 20 de la 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.

³ Considérant 78 de la 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.

⁴ L'article L. 3-1 du code de la commande publique, issu de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », dispose ainsi que « [l]a commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code »

⁵ Rapport remis à la direction des achats de l'État du ministère de l'économie et des finances par Adrien Deschamps, « Développement durable et accès des PME aux marchés publics », juin 2024.

1.2. *Des mesures de préférence locale ou en faveur des PME peuvent toutefois être admises, dans certains cas très précis*

a) La décision « MURCEF » du Conseil constitutionnel

Les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils définis par l'Union européenne, à partir desquels le droit de l'Union européenne relatif aux marchés publics est applicable, doivent toujours respecter les principes découlant de l'article L. 3 du code de la commande publique et dotés d'une valeur constitutionnelle.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a précisé, lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), que *« le législateur peut, dans le but de concilier l'efficacité de la commande publique et l'égalité de traitement entre les candidats avec d'autres objectifs d'intérêt général inspirés notamment par des préoccupations sociales, prévoir un droit de préférence, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, en faveur de certaines catégories de candidats ; que, s'il lui est également loisible, dans le même but, de réserver l'attribution d'une partie de certains marchés à des catégories d'organismes précisément déterminées, il ne saurait le faire que pour une part réduite, pour des prestations définies et dans la mesure strictement nécessaire à la satisfaction des objectifs d'intérêt général ainsi poursuivis »*¹.

Le Conseil Constitutionnel a ainsi admis que, **pour une part réduite, pour des prestations bien définies et dans la mesure strictement nécessaire à la poursuite de l'objectif d'intérêt général** visé, certains marchés publics puissent faire l'objet de réservations.

b) L'exemple du « small business act » en faveur de certains territoires ultramarins

Illustrant cette possibilité, afin de favoriser l'accès des entreprises locales à la commande publique, l'article 73 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017², dite « EROM », a octroyé, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, la faculté aux pouvoirs adjudicateurs, aux entités adjudicatrices et aux acheteurs publics de certains territoires ultramarins de **réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux PME³ locales**.

¹ Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 sur la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

² Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

³ Le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, pris en application de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, détermine les différentes catégories d'entreprises.

Ayant pris fin le 31 mars 2023, ce dispositif **bénéficiait aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à trois des cinq collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin)**. Le dispositif s'appliquait également aux marchés passés par les services et établissements publics de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Très encadré, le dispositif prévoyait que le montant total des marchés conclus au cours d'une année ne pouvait excéder **15 % « du montant annuel moyen des marchés du secteur économique concerné conclus par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice concernés au cours des trois années précédentes »**.

Était en outre prévue **l'obligation pour les soumissionnaires des marchés d'une valeur supérieure à 500 000 euros hors taxes, de présenter un plan de sous-traitance aux PME locales¹**.

Le champ de ce dispositif était donc très circonscrit en ce qu'il présentait un caractère expérimental et s'appliquait uniquement aux marchés publics passés dans les territoires ultramarins. Il était en outre très encadré et poursuivait un but d'intérêt général, à savoir favoriser le développement des entreprises locales et par conséquent, l'emploi dans les territoires ultramarins.

2. Le dispositif proposé : favoriser les artisans, les micro-entreprises et les PME dans l'attribution des marchés publics conclus pour assurer la reconstruction de Mayotte

Par l'adoption d'un amendement **COM-92** de la rapporteure, la commission a prévu un dispositif complet de « *small business act* », juridiquement plus précis et se substituant aux dispositifs prévus aux articles 11 à 13 *bis* A et à l'article 14 *bis*.

2.1. L'introduction de mesures destinées à favoriser les petites entreprises locales dans l'attribution de certains marchés nécessaires à la reconstruction de Mayotte

D'une part, le I de l'article 13 *bis* AA du projet de loi offre d'une part la faculté aux acheteurs publics de **réserver jusqu'à 30 % du montant estimé des marchés** passés dans les conditions prévues à l'article 11 aux **micro-entreprises et aux PME** au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie* et aux **artisans** répondant

¹ En application du décret n° 2018-57 du 31 janvier 2018 le caractère local de la PME est « déterminé par la localisation de son siège ou de son principal établissement sur le territoire de la collectivité ultra-marine dans laquelle le marché public a vocation à être exécuté ».

aux critères prévus aux articles L. 111-1 et L. 111-2 du code de l'artisanat¹, **dont le siège social était établi dans le département de Mayotte au 13 décembre 2024.**

Ce dispositif ne serait applicable qu'aux marchés passés dans les conditions prévues par l'article 11 du projet de loi, c'est-à-dire aux **marchés bénéficiant des dispenses de publicité préalable ou des dispenses de publicité et de mise en concurrence préalables et d'un montant inférieur aux seuils fixés par l'Union européenne.** Les marchés concernés ne sont donc pas régis par le droit de l'Union européenne applicable en matière de commande publique.

Les exigences posées par le Conseil constitutionnel et le droit de l'Union européenne sont remplies en l'espèce. Les marchés concernés ne font l'objet d'une réservation que **pour une part réduite, pour des prestations bien définies et dans la mesure strictement nécessaire à la poursuite de l'objectif d'intérêt général.** En effet, le dispositif ne concerne que **les marchés publics strictement nécessaires à la reconstruction de Mayotte, et seul 30 % du montant estimé des marchés pourrait être réservé aux petites entreprises au maximum.** Il poursuit en outre **un motif d'intérêt général, à savoir relancer l'activité économique des petites entreprises et des artisans de Mayotte et soutenir l'emploi local.**

2.2. *L'obligation de confier une part du marché à des micro-entreprises, PME ou artisans lorsque le titulaire d'un marché public n'entre pas dans ces catégories*

D'autre part, le II de l'article 13 bis AA tend à imposer aux soumissionnaires ne possédant pas la qualité de micro-entreprise, de PME ou d'artisan, de **présenter, dans un plan de sous-traitance, le montant et les modalités de participation de ces entreprises à l'exécution du marché auquel ils postulent.**

Lorsqu'ils ne prévoiraient pas de sous-traiter une part de l'exécution du marché à des PME, artisans ou micro-entreprises, les soumissionnaires devraient exposer les motifs de cette décision, qui peuvent par exemple tenir à l'absence d'artisans, de PME ou de micro-entreprises en activité dans le secteur concerné.

Les titulaires d'un marché public n'appartenant pas à ces catégories s'engageraient par ailleurs à **confier, directement ou indirectement, 30 % du montant estimé du marché à des micro-entreprises, PME ou à des artisans,** sauf lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permettrait pas.

¹ Cela concerne les artisans inscrits au registre national des entreprises en tant que personnes relevant du secteur des métiers et de l'artisanat, employant moins de 11 salariés et exerçant à titre principal ou secondaire une activité professionnelle indépendante de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État.

Ce dispositif serait applicable aux marchés suivants, à la condition que le montant estimé du marché soit supérieur à 300 000 € hors taxes :

- aux marchés bénéficiant d'une dispense de publicité préalable ou d'une dispense de publicité et de mise en concurrence préalables, dans les conditions prévues par l'article 11 du projet de loi ;

- aux marchés bénéficiant d'une dérogation au principe d'allotissement des marchés publics afin d'assurer la reconstruction de Mayotte ;

- aux marchés de conception-réalisation passés dans le cadre de la reconstruction de Mayotte.

3. La position de la commission : un dispositif proportionné qui favorisera les petites entreprises locales et soutiendra l'emploi, sans ralentir la passation des marchés publics nécessaires à la reconstruction de Mayotte

3.1. Un « small business act » au caractère proportionné, qui permettra de soutenir utilement les petites entreprises locales

La commission s'est montrée favorable aux mesures prévues par le I de l'article 13 *bis* AA et tendant à favoriser les petites entreprises locales dans l'attribution des marchés publics.

Elle a d'abord estimé que **le dispositif proposé présentait un caractère proportionné, justifiant une dérogation au principe d'égalité de traitement des candidats**. Le dispositif ne s'appliquerait en effet qu'à certains marchés, c'est-à-dire à ceux strictement nécessaires à la reconstruction des bâtiments et infrastructures endommagés par le cyclone Chido et d'un montant inférieur aux seuils européens. Il ne s'appliquerait par ailleurs que pour une durée limitée de 24 mois à compter de la publication de la présente loi. Enfin, il ne concernerait qu'une part réduite des marchés, de 30 % au maximum.

Ce dispositif ne constituerait en outre pas une obligation, ce qui laissera de la souplesse aux acheteurs et permettra de conclure des marchés publics, même dans le cas où aucune PME ne serait en mesure de répondre aux besoins de l'acheteur. **Ainsi, le dispositif proposé ne ralentira pas la conclusion des marchés publics nécessaires à la reconstruction de Mayotte.**

3.2. Une obligation de sous-traitance en faveur des petites entreprises locales bienvenue

La commission a également accueilli favorablement les dispositions relatives au plan de sous-traitance et à l'obligation de confier 30 % du montant estimé du marché à des artisans ou à des entreprises locaux.

Ce dispositif contribuera également à associer les artisans, les micro-entreprises et les PME à la reconstruction de Mayotte et à relancer leur activité économique, tout en soutenant l'emploi local.

Le dispositif serait **proportionné** :

- il ne s'appliquerait pas lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permettrait pas (si aucune PME n'est en mesure de répondre au besoin par exemple) ;

- il ne s'appliquerait qu'aux **marchés d'un montant estimé supérieur à 300 000 €**, pour éviter d'appliquer ces obligations à des marchés d'un faible montant, ne justifiant pas le recours à la sous-traitance, et pour éviter d'alourdir excessivement la charge administrative des entreprises et des acheteurs, en imposant la formalisation d'un plan de sous-traitance.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 13 *bis* AA **ainsi rédigé.**

Article 13 bis A (supprimé)

Part minimale d'exécution des marchés de travaux par des PME et des artisans locaux

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 13 *bis* A dispose que les marchés de travaux passés dans le cadre de la reconstruction de Mayotte devront prévoir une part minimale d'exécution du contrat, que le titulaire du marché s'engagera à confier à des PME ou des artisans locaux.

Par coordination avec l'introduction d'un article 13 bis AA destiné à favoriser des entreprises locales dans l'attribution des marchés publics et pour des raisons de conformité avec le droit de l'Union européenne ainsi que pour ne pas ralentir la conclusion des marchés publics, la commission a demandé à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

1. Inspiré du dispositif prévu par la loi dite « EROM », le dispositif proposé prévoit l'introduction d'un « *small business act* »

L'article 13 *bis* A a été introduit par amendement¹, durant l'examen en séance à l'Assemblée nationale du présent projet de loi.

Il tend à prévoir que pour favoriser le développement d'opérateurs locaux et favoriser leur accès à la commande publique, les marchés de travaux nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et

¹ Amendement n° 34 de Nadège Abomangoli et de plusieurs de ses collègues.

des bâtiments affectés par le cyclone Chido **devront prévoir une part minimale d'exécution du contrat, fixée par décret, que le titulaire du marché s'engagera à confier à des PME ou à des artisans locaux.**

Ce dispositif apparaît inspiré des dispositions de l'article 73 de la loi dite « EROM » et de l'article 4 *undecies* du projet de loi de simplification de la vie économique, tel qu'adopté par le Sénat.

Il en diffère toutefois de par **son caractère contraignant**, alors que les deux articles précités prévoient seulement **la faculté de prévoir une part minimale d'exécution du contrat** (ou la faculté de réserver une part des marchés) **à des PME ou à des artisans locaux.**

2. Un dispositif susceptible de ralentir la conclusion des marchés publics nécessaires à la reconstruction de Mayotte et incompatible avec le droit de l'Union européenne

La commission a **supprimé l'article 13 bis A** par l'adoption de l'amendement **COM-93** de la rapporteure, par coordination avec création de l'article 13 bis AA dédié au « *small business act* », mais aussi pour des raisons tenant à l'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne, ainsi qu'au risque que le dispositif proposé ralentisse la conclusion des marchés publics en raison de son caractère contraignant.

2.1. Un dispositif contraire au principe de non-discrimination découlant du droit de l'Union européenne

D'une part, l'article 13 bis A apparaît contraire au **principe de non-discrimination résultant du droit de l'Union européenne**. Il s'applique en effet à l'ensemble des marchés publics visant à reconstruire Mayotte, quelle que soit leur valeur estimée.

Or, les marchés publics sont, à partir d'un certain seuil fixé par l'Union européenne, soumis au droit de l'Union européenne, et plus particulièrement aux dispositions de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014¹, qui précise, en son article 18, que **les acheteurs « traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée »**².

Le dispositif proposé, en ce qu'il s'applique à tous les marchés publics, y compris à ceux soumis au droit de l'Union européenne, apparaît donc incompatible avec celui-ci.

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.

² Le principe de non-discrimination s'applique aussi aux marchés publics inférieurs aux seuils définis par l'Union européenne, dès lors qu'ils présentent un intérêt transfrontalier certain (Cour de justice des communautés européennes, 7 décembre 2000, Telaustria, aff. C-324/98).

2.2. *Un dispositif qui pourrait ralentir la conclusion des marchés publics indispensables à la reconstruction de Mayotte*

La rapporteure a en outre considéré que le dispositif proposé était peu opportun, en ce qu'il **impose de réserver une part minimale d'exécution du contrat à des PME ou à des artisans locaux**.

Comme l'a expliqué la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, « *imposer de contracter avec des entreprises mahoraises (...) pourrait soulever des difficultés, au regard de la consistance du tissu économique local, dans les cas où ces opérateurs ne seraient pas en mesure de répondre aux besoins. (...) Pour certains travaux, il n'est pas impossible qu'il n'y ait pas, qu'il n'y ait plus en raison même du cyclone, suffisamment de PME ou d'artisans locaux capables de réaliser les prestations* ».

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, de **supprimer** l'article 13 bis A.

Article 13 bis (supprimé)

Limitation du recours à la sous-traitance au second rang

L'article 13 bis, introduit par amendement en commission à l'Assemblée nationale, tend à limiter au second rang la sous-traitance, pour les marchés publics nécessaires à la reconstruction de Mayotte.

Après avoir constaté **la fragilité juridique** du dispositif proposé et jugé que celui-ci pourrait en outre conduire à **l'éviction des TPE-PME des contrats de commande publique**, la commission a demandé à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

1. Le principe du libre-recours à la sous-traitance ne connaît que de rares dérogations

1.1. *Le principe de libre-recours à la sous-traitance*

En matière de marchés publics, la **sous-traitance** consiste, pour les opérateurs économiques, à confier à une ou plusieurs entreprises tierces, par contrat et sous leur responsabilité, l'exécution d'une partie des prestations du marché public dont ils sont titulaires¹.

¹ Article L. 2193-2 du code de la commande publique.

Le sous-traitant direct du titulaire d'un marché public est appelé « **sous-traitant de premier rang** » et peut à son tour faire appel à un sous-traitant, dit sous-traitant indirect (ou « **sous-traitant de second rang** »).

Tout titulaire d'un marché public peut avoir librement recours à la sous-traitance. L'article L. 2193-4 du code de la commande publique précise ainsi que « *l'opérateur économique peut recourir à la sous-traitance lors de la passation du marché et tout au long de son exécution à condition de l'avoir déclarée à l'acheteur et d'avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement* ».

Ce principe de libre-recours à la sous-traitance est également **consacré par le droit de l'Union européenne**. L'article 63 de la directive « marchés publics » du 26 février 2014¹ permet ainsi à l'opérateur de recourir, pour un marché public déterminé, aux capacités d'autres entités, quelle que soit la nature juridique des liens qui l'unissent à ces entités.

Le recours à la sous-traitance présente par ailleurs plusieurs avantages, en ce qu'il permet aux entreprises de s'appuyer sur des compétences et des moyens extérieurs, dont ils ne sont pas dotés en interne, pour postuler à l'attribution d'un marché public, ce qui **favorise notamment l'accès des PME à la commande publique**. La CJUE a à cet égard récemment jugé « *qu'il est de l'intérêt de l'Union que l'ouverture d'un appel d'offres à la concurrence soit le plus large possible* » et que « *le recours à la sous-traitance, qui est susceptible de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics, contribue à la poursuite de cet objectif*² ».

Le seul encadrement du recours à la sous-traitance résulte de l'application de :

- l'article L. 2193-3 du code de la commande publique, qui précise que **l'acheteur peut exiger que certaines tâches essentielles du marché ne soient pas sous-traitées, et soient effectuées directement par le titulaire du marché ;**

- et de l'article 1^{er} de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 *relative à la sous-traitance*, qui dispose que **le titulaire d'un marché public est autorisé à sous-traiter uniquement une partie dudit marché**, ce qui signifie qu'il ne peut intégralement sous-traiter l'exécution des prestations du marché public pour lequel il a été retenu³.

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.

² CJUE, 26 septembre 2019, Vitali SpA c/ Autostrade per l'Italia Spa, aff. C-63/18.

³ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 15 décembre 1997, n° 94BX01637.

1.2. *La limitation du recours à la sous-traitance en matière de surveillance humaine et de gardiennage*

Si le principe est celui du libre-recours à la sous-traitance, le législateur a récemment introduit une exception à ce principe. L'article 19 de la loi dite « Sécurité globale¹ » a ainsi **interdit le recours à la sous-traitance au-delà du deuxième rang pour l'exécution de contrats ou marchés relatifs à la surveillance humaine ou au gardiennage de biens meubles ou immeubles.**

L'objectif de ces dispositions était d'éviter la sous-traitance « en cascade », alors répandue dans le secteur de la sécurité privée, « avec une longue suite de prestataires qui rend difficile l'évaluation par le donneur d'ordre de la qualité de la prestation, dilue les responsabilités et complique les contrôles assurés par le Conseil national des activités privées de sécurité² ».

2. **Le dispositif prévu tend à limiter le recours à la sous-traitance au second rang pour les marchés publics nécessaires pour reconstruire Mayotte**

L'article 13 *bis* a été introduit par un amendement en commission à l'Assemblée nationale, à l'initiative du député Philippe Naillet et de plusieurs de ses collègues³.

Il prévoyait initialement que pour l'exécution des « *contrats de travaux de bâtiment et des contrats de travaux publics* » nécessaires pour remédier aux conséquences du cyclone Chido, **la sous-traitance est limitée au second rang pour les marchés passés en lots séparés et au troisième rang pour les marchés non allotis.** Il précisait également que le sous-traitant est considéré comme entrepreneur principal à l'égard de ses propres sous-traitants. L'objectif avancé par les auteurs de l'amendement était notamment d'éviter la sous-traitance « en cascade », qui favoriserait le travail illégal ainsi que les « entreprises téléphone », sans activité réelle, de même que « *la course aux prix anormalement bas* ».

Il a ultérieurement été modifié pendant l'examen en séance, par l'adoption de deux amendements identiques de Philippe Gosselin et Jean-Pierre Vigier⁴, afin de « **strictement limiter à deux rangs la sous-traitance** » pour l'ensemble des marchés publics conclus pour remédier aux conséquences du cyclone Chido.

¹ Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

² [Rapport n° 409](#) (2020-2021) du 3 mars 2021 de Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé sur la proposition de loi relative à la sécurité globale.

³ Amendement n° CE172 de Philippe Naillet et plusieurs de ses collègues.

⁴ Amendements identiques n° 254 de Philippe Gosselin et n° 265 de Jean-Pierre Vigier et plusieurs de ses collègues.

3. La position de la commission : supprimer un dispositif qui pénaliserait les petites et moyennes entreprises et apparaît fragile juridiquement

À l'initiative de la rapporteure et par l'adoption d'un amendement COM-94, la commission a **supprimé l'article 13 bis**, considérant que le dispositif présentait des risques juridiques, et qu'il risquait de pénaliser les TPE-PME, à rebours de l'objectif poursuivi par l'introduction d'un « *small business act* ».

3.1. Une mesure qui risquerait de priver les petites et moyennes entreprises d'un accès à la commande publique

En premier lieu, l'introduction d'une limitation du recours à la sous-traitance telle que prévue par l'article 13 bis du projet de loi pourrait, *a contrario* de l'objectif poursuivi, **pénaliser les TPE-PME et limiter leur accès à la commande publique**.

Comme souligné par la CJUE, le recours à la sous-traitance est en effet susceptible de favoriser l'accès des TPE-PME aux marchés publics¹. *A contrario*, la limitation du recours à la sous-traitance pourrait **évincer les micro-entreprises, les artisans et les TPE-PME de Mayotte des contrats de commande publique** passés pour la reconstruction de Mayotte, à rebours de l'objectif poursuivi par les dispositions tendant à favoriser les petites entreprises locales dans l'attribution des marchés publics, introduites à l'article 13 bis AA.

Pour des marchés publics de grande ampleur, les petites et moyennes entreprises sont souvent des sous-traitants de troisième voire de quatrième rang, n'ayant pas les capacités de conduire de tels chantiers. Le recours à la sous-traitance par les grandes entreprises titulaires de marchés publics de grande ampleur favorise par conséquent l'accès à la commande publique des petites entreprises. Limiter le recours à la sous-traitance risquerait de **recentrer les candidatures sur des entreprises aux dimensions suffisantes pour assurer elle-même l'exécution du marché** sans avoir besoin de recourir, ou très peu, à la sous-traitance.

3.2. Un dispositif fragile d'un point de vue juridique

La commission a en second lieu considéré que le dispositif prévu par l'article 13 bis était trop **fragile d'un point de vue juridique**.

D'abord, la limitation du recours à la sous-traitance pourrait « être considérée comme **une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services** », consacrés par le droit primaire de l'Union européenne, comme relevé par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

¹ CJUE, 26 septembre 2019, Vitali SpA c/ Autostrade per l'Italia Spa, aff. C-63/18.

Ensuite, une telle mesure pourrait, toujours selon la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, « être regardée comme portant **une atteinte disproportionnée aux principes à valeur constitutionnelle de liberté d'entreprendre et de liberté du commerce et de l'industrie**. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que s'il était loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, c'est à la condition « qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi¹ » ».

Enfin, compte tenu de l'effet d'éviction important que pourrait avoir une limitation du recours à la sous-traitance sur les TPE-PME local, de telles dispositions pourraient être considérées comme portant **une atteinte disproportionnée au principe, doté d'une valeur constitutionnelle, de libre accès à la commande publique**.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, de **supprimer** l'article 13 bis.

Article 13 ter (supprimé)

Informations sur le taux de marges des offres présentées par les soumissionnaires

Introduit par un amendement adopté en commission à l'Assemblée nationale, l'article 13 ter impose aux soumissionnaires de présenter, dans les offres qu'ils soumettent pour les marchés de travaux, leur taux de marge pour risque et leur taux de marge bénéficiaire, afin de permettre aux acheteurs d'écarter les offres pour lesquelles les marges sont anormalement élevées ou basses.

La commission a estimé que l'objectif poursuivi par cet article était déjà satisfait en droit et que le dispositif proposé serait de nature à ralentir la conclusion des marchés publics nécessaires à la reconstruction de Mayotte. Elle a par conséquent demandé à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

1. Le dispositif proposé tend à imposer aux soumissionnaires la présentation de leurs taux de marge dans leurs offres

Introduit par un amendement adopté en commission à l'Assemblée nationale², l'article 13 ter tend à imposer aux soumissionnaires présentant une offre pour un marché de travaux, d'indiquer dans leur offre, à

¹ Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013 sur la loi relative à la sécurisation de l'emploi.

² Amendement n° CE173 de Philippe Naillat et de plusieurs de ses collègues.

peine d'irrégularité, **leur taux de marge pour risque ainsi que leur taux de marge bénéficiaire**. Les acheteurs pourraient alors écarter les offres pour lesquelles ces taux de marge apparaîtraient anormalement élevés ou bien anormalement bas.

L'objectif affiché est d'éviter que les entreprises réalisent des marges excessives ou bien proposent « *des offres agressives avec des marges quasi nulles, au détriment de plus petits concurrents, notamment locaux* ».

2. La position de la commission : supprimer un dispositif déjà satisfait par le droit en vigueur et susceptible de ralentir la conclusion des marchés publics

Par l'amendement d'un amendement **COM-95** de la rapporteure, la commission a supprimé l'article 13 *ter*.

2.1. Un dispositif déjà satisfait par le droit en vigueur

La commission a en premier lieu constaté que le dispositif proposé par l'article 13 *ter* était **déjà satisfait par le droit en vigueur**.

Il existe en effet déjà des mécanismes permettant à l'acheteur de **détecter des offres anormalement basses**, c'est-à-dire celles dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché¹. Ainsi, l'article L. 2152-6 du code de la commande publique impose à **l'acheteur de mettre en œuvre « tous moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses »**. De plus, lorsqu'une offre semble anormalement basse, l'acheteur peut « *exiger que l'opérateur économique fournisse des précisions et justifications sur le montant de son offre. Si, après vérification des justifications fournies par l'opérateur économique, l'acheteur établit que l'offre est anormalement basse, il la rejette* », dans des conditions fixées par les articles R. 2152-3 à R. 2152-5 du code de la commande publique.

Concernant les offres anormalement élevées, celles-ci ne sont par définition pas attractives pour les acheteurs, qui doivent garantir la bonne utilisation des deniers publics et qui sont tenus d'attribuer le marché aux soumissionnaires ayant présenté **l'offre économiquement la plus avantageuse**². Cela est d'autant plus vrai pour les marchés soumis à une obligation de mise en concurrence, qui permettent à l'acheteur de comparer directement les offres et d'écarter celles ayant un prix manifestement trop élevé.

¹ Article L. 2152-5 du code de la commande publique.

² Article L. 2152-7 du code de la commande publique.

Par ailleurs, pour les marchés passés par l'État et ses établissements publics, les articles L. 2196-4 et suivants du code de la commande publique prévoient **un dispositif de contrôle des coûts de revient**¹ permettant à l'administration de **contrôler la compétitivité du prix proposé par le soumissionnaire**, applicable aux marchés « *pour lesquels la spécialité des techniques, le petit nombre de candidats possédant la compétence requise, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ou de crise ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement* ». Ce mécanisme permet à l'acheteur de disposer des outils de contrôle dans les cas où la concurrence ne joue pas pleinement afin de réduire l'asymétrie informationnelle vis-à-vis des fournisseurs.

2.2. *Un dispositif susceptible de ralentir la conclusion des marchés de travaux indispensables pour reconstruire Mayotte*

La rapporteure a par ailleurs souligné le risque que le dispositif prévu par le présent article **ralentisse la conclusion des marchés nécessaires à la reconstruction de Mayotte**, compte tenu du temps nécessaire aux soumissionnaires et aux acheteurs pour, respectivement, présenter et décomposer les prix d'une part, et analyser les éléments transmis d'autre part.

Enfin, permettre à un acheteur d'écarter une offre pour la seule raison que la marge serait particulièrement élevée ne paraît pas souhaitable au regard de **la liberté des prix et de leur détermination par le jeu de la concurrence** et serait susceptible de porter atteinte, compte tenu du caractère général de la mesure, au **secret des affaires**.

<p>La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, de supprimer l'article 13 <i>ter</i>.</p>

¹ Le coût de revient comprend l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation, qui sont nécessaires pour élaborer, produire, vendre et livrer un produit, une prestation ou un service.

Article 14

Entrée en vigueur et durée des dérogations aux règles de la commande publique

L'article 14 du projet de loi fixe à **vingt-quatre mois à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi** la durée des dérogations aux règles de la commande publique prévues par le présent projet de loi et précise les marchés auxquels elles seront applicables.

La commission a estimé que cette durée d'application était proportionnée et a par conséquent demandé à la commission des affaires économiques d'adopter l'article, après avoir procédé à une mesure de coordination.

L'article 14 du projet de loi fixe l'entrée en vigueur des dérogations aux règles de la commande publique prévues par le chapitre V du projet de loi et précise la durée d'application de ces dérogations.

Il précise que ces dispositions s'appliqueraient « *aux marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis de publicité est envoyé à la publication à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et pendant un délai de vingt-quatre mois à compter de cette date* », excluant ainsi les marchés dont la procédure de passation est déjà engagée avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, comme c'était le cas pour les dérogations aux principes de la commande publique mis en place à la suite des émeutes survenues en juin et juillet 2023¹.

Ces dispositions ont été modifiées par l'Assemblée nationale, afin de procéder à une mesure de coordination.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission a considéré que cette durée de dérogation était **proportionnée**. La durée prévue est plus importante que celle prévue pour les dérogations aux règles de la commande publique introduites à la suite des émeutes de 2023², mais elle s'explique par **l'importance des dégâts provoqués par le passage du cyclone Chido sur l'archipel**, par le nombre de marchés publics à négocier pour mener à bien les nombreuses réparations et travaux de reconstruction, et par la difficulté à

¹ Article 4 de l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaire à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

² Ces dérogations étaient applicables neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023 portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaire à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

réaliser simultanément tous les travaux nécessaires, comme relevé par le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi¹.

À l'initiative de la rapporteure, seul un amendement de coordination **COM-96** a été adopté, de façon à tirer les conséquences de la création de l'article 13 *bis* AA.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 14 **ainsi modifié**.

Article 14 bis (supprimé)

Clause spécifique réservant une part des marchés publics aux TPE-PME

Introduit en commission à l'Assemblée nationale, l'article 14 *bis* impose de prévoir une clause spécifique, dans les marchés publics visant à reconstruire Mayotte, réservant aux TPE-PME locales un taux minimal de travaux à réaliser.

Constatant la fragilité juridique du dispositif et par coordination avec l'introduction de l'article 13 *bis* AA, rassemblant les dispositions relatives au « *small business act* », la commission a demandé à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

1. Le dispositif proposé tend à imposer aux acheteurs de confier un taux minimal de travaux à réaliser aux TPE-PME, dans le cadre des marchés passés pour la reconstruction de Mayotte

1.1. Le dispositif initial

L'article 14 *bis* du projet de loi a été introduit en commission à l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement d'Aurélie Trouvé et de plusieurs de ses collègues².

Le dispositif prévoyait que les marchés publics conclus afin de reconstruire Mayotte pourraient inclure une clause spécifique afin :

- d'une part, de **réserver un pourcentage minimum de travaux aux TPE locales**, pour favoriser le développement économique local et éviter que les grandes entreprises n'obtiennent l'ensemble des marchés publics, évinçant de ce fait les entreprises locales ;

¹ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

² Amendement n° CE43 d'Aurélie Trouvé et de plusieurs de ses collègues.

- d'autre part, de **surpondérer le score des entreprises non-locales s'engageant à recruter** « *la main-d'œuvre mahoraise* » pour réaliser les travaux, afin de renforcer les compétences de la population locale et de mobiliser les savoir-faire présents dans l'archipel.

1.2. *Les modifications apportées durant l'examen en séance à l'Assemblée nationale*

L'article 14 *bis* a par la suite subi plusieurs modifications durant son examen en séance à l'Assemblée nationale.

D'une part, par l'adoption d'un amendement d'Anchya Bamana et de plusieurs de ses collègues¹, le dispositif a été étendu pour **bénéficier également aux PME locales**, et la faculté de réserver une partie des travaux aux entreprises locales a été **transformée en obligation**.

D'autre part, la possibilité de surpondérer les offres des entreprises non-locales s'engageant à recruter des habitants de Mayotte a été supprimée, pour éviter des « *risques d'accaparement des marchés par de grandes entreprises extérieures à Mayotte au détriment des entreprises artisanales locales du bâtiment*² ».

2. La position de la commission : supprimer un dispositif fragile d'un point de vue juridique et qui risque de ralentir la conclusion des marchés publics de reconstruction de Mayotte

La commission a considéré que la rédaction de l'article 14 *bis* n'était, d'une part, pas suffisamment précise et incompatible avec le droit de l'Union européenne. Elle a par ailleurs considéré que ce dispositif risquait de ralentir la conclusion des marchés publics à Mayotte.

Pour toutes ces raisons et par coordination avec la création d'un article 13 *bis* AA dédié au « *small business act* », **cet article a été supprimé** à l'initiative de la rapporteure, par l'adoption d'un amendement **COM-97**.

2.1. *Un dispositif source d'insécurité juridique et qui n'est pas compatible avec le droit de l'Union européenne*

En premier lieu, la rédaction proposée ne paraît pas suffisamment précise et pourrait être **source d'insécurité juridique et d'effet d'aubaine**.

Les notions de « très petites entreprises locales » et de « petites et moyennes entreprises locales » ne sont en effet pas définies, ni dans l'article 14 *bis*, ni de manière plus générale, dans le droit en vigueur.

¹ Amendement n° 142 d'Anchya Bamana et de plusieurs de ses collègues.

² Amendement n° 269 de Jean-Pierre Vigier, Fabrice Brun, Pierre Cordier et Sylvie Bonnet.

Cette imprécision ne permet donc pas de savoir à qui s'appliquent expressément ces dispositions et pourrait générer **un effet d'aubaine**, ce qui, *in fine*, pénaliserait les entreprises locales.

La rédaction de l'article 13 *bis* AA apparaît sur ce point beaucoup **plus précise et sécurisante**, en ce qu'elle renvoie à des dispositifs existants et précise que seules les entreprises dont le siège social était établi à Mayotte avant le 13 décembre 2024.

En second lieu, l'article 14 *bis* ne paraît pas, en l'état, compatible avec **le principe de non-discrimination résultant du droit de l'Union européenne**. Ses dispositions s'appliquent en effet à l'ensemble des marchés publics visant à reconstruire Mayotte, quelle que soit la valeur estimée du besoin auquel ils répondent. Or, les marchés publics sont, à partir d'un certain seuil fixé par l'Union européenne, soumis au droit de l'Union européenne, et plus particulièrement aux dispositions de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014¹, qui précise, en son article 18, que **les acheteurs « traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée »**.

2.2. *Un dispositif qui pourrait ralentir la conclusion des marchés publics indispensables à la reconstruction de Mayotte*

La rapporteure a en outre considéré que le dispositif proposé était peu opportun, en ce qu'il **impose de réserver une part des travaux à des entreprises locales**.

Comme indiqué par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, entendue par la rapporteure, « *imposer de contracter avec des entreprises mahoraises (...) pourrait soulever des difficultés, au regard de la consistance du tissu économique local, dans les cas où ces opérateurs ne seraient pas en mesure de répondre aux besoins. (...) Pour certains travaux, il n'est pas impossible qu'il n'y ait pas, qu'il n'y ait plus en raison même du cyclone, suffisamment de PME ou d'artisans locaux capables de réaliser les prestations* ».

<p>La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, de supprimer l'article 14 <i>bis</i>.</p>

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.

Article 15

Versement de subventions et de financements par les collectivités territoriales et leurs groupements

L'article 15 vise à permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de verser des subventions aux associations s'engageant à utiliser ces fonds pour financer les secours d'urgence au profit des victimes du cyclone Chido et d'octroyer des financements à l'établissement public mentionné à l'article 1^{er}.

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, cet article a été enrichi, afin de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de verser des subventions aux associations et fondations reconnues d'utilité publique s'engageant à utiliser ces fonds pour, par exemple, fournir gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté.

La commission a accueilli favorablement cet article ainsi que les extensions du dispositif apportées à l'Assemblée nationale. Elle a par conséquent demandé à la commission des affaires économiques de l'adopter, après avoir supprimé des dispositions tendant à subordonner la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de verser des subventions à des associations et fondations reconnues d'utilité publique, à la désignation d'un commissaire aux comptes en leur sein.

1. L'encadrement du versement de subventions à des associations par les collectivités territoriales et leurs groupements

1.1. Les collectivités territoriales ne peuvent verser des subventions à des personnes morales de droit privé que sous certaines conditions

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont la faculté de verser des subventions à des personnes morales de droit privé, parmi lesquelles des associations. Cette faculté est toutefois subordonnée à plusieurs conditions. La subvention doit en effet :

- être **justifiée par un intérêt général**¹ ;
- financer une activité **entrant dans le champ des compétences de la collectivité territoriale**² ;
- répondre à **un intérêt public local**, c'est-à-dire qu'elle doit présenter **un intérêt direct pour sa population**³ ;
- respecter **le principe de neutralité**, ce qui exclut par exemple l'attribution de subventions pour des motifs politiques⁴.

¹ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

² Cour administrative d'appel de Lyon, 12 février 2019, n° 17LY00480.

³ Conseil d'État, 25 octobre 1957, Commune de Bondy.

⁴ Conseil d'État, 4 avril 2005, Commune d'Argentan, n° 264596.

À titre d'exemple, le financement, par un département, de la restauration d'un village ne se situant pas sur son territoire, « *ne saurait être regardé comme relevant d'un intérêt départemental* », compte tenu de **l'absence de lien particulier entre le département et la commune concernée**, qui serait de nature à justifier la participation de ce département à une telle opération¹.

1.2. *Les exceptions introduites par le législateur*

Des exceptions ont toutefois été prévues par le législateur, pour permettre aux collectivités territoriales de subventionner des associations ne présentant pas un intérêt public local ou exerçant des actions n'entrant pas dans le champ des compétences des collectivités territoriales.

Ainsi, les collectivités territoriales sont autorisées, aux termes de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, à **subventionner des actions internationales à caractère humanitaire**.

Par ailleurs, dans une réponse à une question écrite², le ministère de l'intérieur a indiqué que « *des subventions ne présentant pas un intérêt direct pour la commune peuvent être accordées dans certains cas. Il en est ainsi notamment des subventions à des associations nationales présentant un intérêt général reconnu, aux victimes d'un cataclysme* ».

2. **Le dispositif proposé : élargir les possibilités de versement de subventions et d'octroi de financements par les collectivités territoriales et leurs groupements**

2.1. *La possibilité de verser des subventions aux associations finançant les secours d'urgence au profit des victimes du cyclone Chido*

L'article 15 du projet de loi autoriserait tout d'abord les collectivités territoriales et leurs groupements à **verser des subventions aux associations s'engageant à financer les secours d'urgence au profit des victimes du cyclone Chido** entre le 14 décembre 2024 et le 14 mars 2025.

Comme précisé par l'étude d'impact, « *l'objectif de la disposition envisagée est de conforter la possibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements de participer au financement des actions d'urgence et de reconstruction de Mayotte, au titre de la solidarité nationale, en levant toute incertitude éventuelle tenant aux règles habituelles de compétence et à la condition d'intérêt public local* ».

En effet, sans l'introduction de cette disposition spéciale, le versement de subventions par les collectivités territoriales au profit de telles associations pourrait être contesté devant le juge administratif, au motif, par exemple, qu'il ne s'agirait pas d'un intérêt public local.

¹ Conseil d'État, 16 juin 1997, Département de l'Oise, n° 170069.

² QE AN, 9 juillet 1984, n° 53260.

2.2. *La possibilité d'octroyer des financements à l'établissement public chargé de coordonner la reconstruction de Mayotte*

D'autre part, l'article 15 autoriserait les collectivités territoriales et leurs groupements à **octroyer des financements à l'établissement public mentionné à l'article 1^{er} du projet de loi** et chargé de coordonner la reconstruction de Mayotte.

Ce dispositif est inspiré du **mécanisme de souscription nationale créé pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris** et prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 *pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet*, qui autorisait les collectivités territoriales et leurs groupements à « *opérer des versements au titre de la souscription nationale auprès de l'État ou de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris* ».

2.3. *Un dispositif élargi lors de son examen à l'Assemblée nationale*

Le champ de l'article 15 a été réécrit et élargi durant l'examen à l'Assemblée nationale. Le texte transmis au Sénat permettrait aux collectivités territoriales et à leurs groupements de verser des subventions aux associations et fondations reconnues d'utilité publique¹ (ARUP - FRUP) s'engageant à **financer les secours d'urgence au profit des victimes du cyclone Chido, à fournir gratuitement des repas ou des soins** aux personnes en difficulté et aux associations qui contribuent à **favoriser le logement** des personnes en difficulté².

La date jusqu'à laquelle les collectivités territoriales et leurs groupements pourront procéder au versement de ces subventions a également été modifiée et est désormais fixée au **17 mai 2025**³, pour l'aligner sur la date, prévue par l'article 16, jusqu'à laquelle les particuliers bénéficieront d'une majoration du taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons effectués en faveur de Mayotte.

Enfin, en séance, le dispositif a été restreint afin de prévoir que les seules ARUP et FRUP qui pourront percevoir des subventions de la part des collectivités territoriales sont celles **bénéficiant de subventions publiques et dotées d'un commissaire aux comptes**. Celles n'en étant pas dotées auraient alors l'obligation d'en désigner un. L'objectif est d'assurer la traçabilité des subventions pour vérifier la bonne utilisation des deniers publics.

¹ Amendements identiques n° CE238 et n° CE68 du Gouvernement et de Marie Lebec et de plusieurs de ses collègues.

² Amendements identiques n° CE67 et n° CE279 de Marie Lebec et de plusieurs de ses collègues et d'Estelle Youssouffa.

³ Amendements identiques n° CE232 et n° CE278 du Gouvernement et d'Estelle Youssouffa.

3. La position de la commission : un dispositif bienvenu pour sécuriser juridiquement les subventions et financements des collectivités territoriales et de leurs groupements

La commission a accueilli favorablement le dispositif prévu par l'article 15, estimant qu'il était de nature à **sécuriser juridiquement les subventions qui seront versées par les collectivités territoriales et leurs groupements**.

Elle a également accepté l'élargissement du périmètre des associations qui pourront bénéficier de telles subventions, qui participe de la solidarité nationale et de l'intérêt général.

Concernant la portée rétroactive du dispositif, la rapporteure souscrit à l'avis du Conseil d'État, qui l'a admise « *compte tenu de l'intérêt général qui s'y attache, pour le financement des mesures les plus urgentes d'aide aux victimes*¹ ».

La commission a toutefois, à l'initiative de la rapporteure, adopté un amendement **COM-98** tendant à **supprimer l'exigence de perception de subventions publiques et de désignation d'un commissaire aux comptes applicable aux ARUP, pour qu'elles puissent percevoir les subventions versées par les collectivités territoriales**.

Si l'objectif poursuivi par cet apport de l'Assemblée nationale, à savoir assurer la traçabilité et la bonne utilisation des subventions versées aux associations, est légitime, le dispositif proposé aurait pour effet **d'évincer du bénéfice de cet article des associations assurant une mission d'intérêt général**.

Pour les ARUP n'étant pas soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes², elles n'auraient en effet, pour certaines, pas les moyens d'en désigner un, ou pourraient renoncer à la perception de subventions de la part des collectivités territoriales en raison de la charge administrative créée par l'obligation de désigner un commissaire aux comptes.

De plus, les ARUP sont déjà soumises à **des obligations financières et comptables renforcées**, qu'elles désignent ou non un commissaire aux comptes. Elles doivent ainsi transmettre aux services de l'État, chaque année, leur bilan, leur compte de résultats, leur rapport moral et financier, *etc.*, ce qui permet déjà le suivi de leurs comptes.

¹ Avis n° 409122 du 22 décembre 2024 du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

² Une association est obligée de désigner un commissaire aux comptes dans certains cas, par exemple si elle reçoit au moins 153 000 € de subventions publiques ou de dons ouvrant droit à une réduction d'impôt, si elle émet des obligations, ou encore si ses ressources financières dépassent 200 000 € et rémunèrent d'un à trois dirigeants.

La commission demande à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter l'article 15 **ainsi modifié.**

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 28 JANVIER 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi portant urgence pour Mayotte.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – Le 14 décembre dernier, l'archipel de Mayotte était frappé par le cyclone Chido, le plus dévastateur qu'ait connu ce territoire depuis quatre-vingt-dix ans.

Le cyclone a provoqué des dégâts matériels colossaux. Des quartiers d'habitations entiers ont été emportés, et de nombreuses infrastructures importantes ont subi des dégâts considérables – je pense notamment au centre hospitalier de Mayotte, à l'aéroport ou encore aux infrastructures d'eau et d'électricité – –, ce qui a provoqué des situations de pénurie, par exemple en eau.

À ces dégâts matériels, s'ajoute le bilan humain : au 24 janvier 2025, 39 décès et près de 4 500 blessés avaient été recensés. Avant toute chose, je souhaiterais donc avoir une pensée pour la population mahoraise – représentée ici par notre collègue Salama Ramia –, qui continue aujourd'hui de souffrir, de subir des pénuries et d'attendre qu'une solution soit enfin apportée aux problématiques et enjeux locaux.

J'en viens maintenant à ce qui nous réunit ce matin : l'examen du projet de loi d'urgence pour Mayotte. Annoncé dès le 19 décembre 2024 par Emmanuel Macron, ce texte n'aura finalement été déposé à l'Assemblée nationale que le 8 janvier 2025, ce que je déplore tant l'urgence est grande.

De façon générale, ce projet de loi a vocation à desserrer les contraintes procédurales, sur le modèle des mesures qui avaient été mises en place en 2023, à la suite des émeutes consécutives au décès du jeune Nahel, lors d'un contrôle routier. L'objectif de ce texte est de permettre de procéder à la reconstruction de Mayotte le plus vite possible, pour reloger les habitants de Mayotte dont les habitations ont été détruites et reconstruire les infrastructures.

Les articles 2 et 10 à 15 ont été délégués à la commission des lois. La grande majorité de ces articles consistent en des dérogations temporaires visant à reconstruire au plus vite Mayotte.

Ainsi, l'article 2 a pour objectif de permettre une reconstruction rapide des écoles publiques de l'archipel. À cet effet, il permettrait à l'État, ou à l'un de ses établissements publics, de reconstruire les écoles publiques et de financer cette reconstruction en lieu et place des communes, qui n'ont pas nécessairement les moyens financiers ou techniques d'assurer cette mission.

L'article 10, qui a été supprimé par l'Assemblée nationale, s'inscrivait dans cet objectif de reconstruction rapide de Mayotte et prévoyait d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter les règles en matière d'occupation temporaire et d'expropriation pour cause d'utilité publique, afin de faire face au désordre foncier observé sur l'archipel, qui bloque les projets d'aménagements de grande ampleur.

Les articles 11 à 14 *bis* traitent de la commande publique et prévoient plusieurs dérogations en la matière pour conclure plus rapidement des marchés publics, afin de reconstruire les équipements et bâtiments publics ayant subi des dégâts lors du passage du cyclone Chido. Sous certaines conditions visant à garantir le caractère proportionné des mesures prévues, il serait ainsi possible de déroger au principe de publicité préalable, au principe de mise en concurrence préalable ou à l'obligation d'allotir les marchés. Le recours aux marchés globaux serait également facilité, pour éviter la multiplication des appels d'offres et accélérer la conclusion des marchés publics.

Plusieurs articles ont été également ajoutés par voie d'amendements à l'Assemblée nationale : les articles 13 *bis* A et l'article 14 *bis* prévoient ainsi un dispositif dit « *Small Business Act* », qui consiste en des mesures visant à favoriser les TPE-PME mahoraises dans l'attribution des marchés publics visant à reconstruire Mayotte ; l'article 13 *bis* introduit un mécanisme de limitation de la sous-traitance ; et, enfin, l'article 13 *ter* renforce l'information des acheteurs sur les marges des soumissionnaires, pour leur permettre d'écartier les offres trop chères ou trop peu chères.

D'autres articles visent à sécuriser juridiquement l'action des collectivités territoriales. C'est le cas de l'article 15, qui offre aux collectivités la possibilité de verser des subventions à des associations et fondations œuvrant en faveur des victimes du cyclone Chido, fournissant des repas ou des soins gratuits, ou contribuant au logement.

Les mesures figurant dans le projet de loi d'urgence pour Mayotte vont globalement dans le bon sens, en permettant de desserrer un certain nombre de contraintes, afin de reconstruire plus vite l'archipel. Aussi vous proposerai-je d'adopter ces articles, sous réserve de plusieurs modifications que je vous proposerai dans un instant.

Néanmoins, les mesures figurant dans le projet de loi sont insuffisantes pour répondre à l'ensemble des problématiques auxquelles Mayotte est confrontée ; un second projet de loi, visant à « refonder Mayotte », doit être présenté par le Gouvernement d'ici à deux mois, pour répondre notamment aux enjeux migratoires et enclencher, enfin, la convergence sociale.

Concernant la reconstruction des écoles, je vous proposerai d'abord, afin de garantir le respect des libertés locales tout en assurant la souplesse du dispositif, de prévoir que l'État ne pourra intervenir qu'à la demande expresse de la commune.

Je souhaiterais aussi attirer l'attention sur la situation des écoles privées, qui ne sont pas concernées par le texte, mais qu'il convient de ne pas laisser de côté, puisqu'elles ont également subi des dégâts matériels importants.

En ce qui concerne l'article 10, qui prévoyait une habilitation à légiférer par ordonnance, je partage l'objectif recherché, à savoir autoriser des adaptations des règles d'occupation et d'expropriation pour réaliser les travaux d'intérêt public nécessaires à la reconstruction de Mayotte, en dépit du désordre foncier existant.

Je vous proposerai toutefois de maintenir la suppression de cet article, et j'appelle le Gouvernement à inscrire directement dans la loi les mesures qu'il entend mettre en œuvre plutôt que de procéder par voie d'ordonnance. Les auditions que j'ai conduites m'ont en effet permis de constater que le Gouvernement avait d'ores et déjà une idée précise des mesures qu'il souhaitait inscrire dans l'ordonnance ; aussi est-il préférable de les prévoir directement dans la loi, pour que le Parlement puisse réellement se prononcer, avec toutes les informations nécessaires.

En matière de dérogations aux règles de la commande publique, je vous proposerai des modifications visant à éviter de ralentir la conclusion des marchés publics nécessaires à la reconstruction de Mayotte et des amendements visant à supprimer des dispositifs déjà satisfaits par le droit en vigueur – je pense en particulier à l'obligation de publier des données sur les marchés publics sur internet.

Je vous proposerai également de regrouper l'ensemble des mesures destinées à favoriser les TPE-PME locales dans l'attribution des marchés publics dans un article unique, afin de garantir la cohérence du dispositif, tout en améliorant sa rédaction, et de supprimer, parallèlement, les articles risquant d'entrer en contradiction avec cet objectif, comme celui sur la limitation de la sous-traitance.

Enfin, je vous proposerai de conserver les modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 15, qui permettront aux collectivités territoriales de subventionner un nombre plus élevé d'associations et de fondations d'utilité publique œuvrant en faveur de l'intérêt général. Je vous présenterai toutefois un amendement visant à supprimer l'exigence de désignation d'un commissaire aux comptes par les associations reconnues d'utilité publique, ce qui créerait une charge importante susceptible de les détourner de cette possibilité de subventionnement.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi amendé.

Mme Salama Ramia. – Je viens de passer deux jours à Mayotte, durant lesquels j’ai rencontré la population et l’association des maires.

L’article 2 doit permettre à l’État de maîtriser le foncier pour reconstruire les écoles. En effet, les écoles ont été construites par le syndicat mixte d’investissement pour l’aménagement de Mayotte (Smiam), lequel a été créé par les maires. Or le Smiam est en liquidation depuis plusieurs années : d’ici à la fin du mois de février, la propriété du foncier qui lui appartient sera transférée à chaque commune. Les maires ne comprennent donc pas pourquoi il faut régler le problème du foncier. Seule une commune, où le foncier fait l’objet de deux titres de propriété privés, pose problème : sur les huit groupes scolaires concernés, cinq écoles ont été endommagées.

Les maires se demandent pourquoi l’État n’utilise pas la procédure normale d’expropriation, d’autant que celle-ci comporte des mesures d’urgence, alors même qu’une seule commune est concernée. Ils ne voient pas quelle nécessité justifie l’article 2.

L’article 10 a été supprimé : c’est ce que les maires souhaitent.

L’article 3, qui portait sur la création de centres d’hébergement, a été supprimé.

Pour les communes, la priorité, c’est la reconstruction de ce qui existait avant ; nous verrons, par la suite, s’il est nécessaire d’aller plus loin.

M. Pierre-Alain Roiron. – Ce projet de loi répond à une nécessité impérieuse : apporter des solutions concrètes et rapides pour soutenir ce territoire, gravement affecté par le cyclone Chido, et confronté à des défis structurels majeurs. Notre groupe reconnaît pleinement l’urgence de ce texte et la nécessité de l’adopter rapidement, bien que celui-ci, comme cela vient d’être indiqué, demeure perfectible.

Nous saluons l’amendement de la rapporteure sur l’article 2, qui prévoit de conditionner la reconstruction des écoles publiques à la demande des communes concernées, et non plus à un simple accord exprès.

Sur la suppression de l’article 10, nous veillerons à ce qu’il ne soit pas rétabli par le Sénat. Je sais que telle est la volonté de certains parlementaires, mais ce n’est pas celle de tous, notamment du Gouvernement.

En ce qui concerne les adaptations des règles de publicité et de mise en concurrence, nous proposerons un amendement à l’article 11 visant à inclure la construction de logements neufs, notamment des logements sociaux, dans le champ des dérogations. Cela permettrait de répondre aux besoins criants en matière d’habitat, mais surtout d’aligner Mayotte sur des engagements nationaux en matière de logement, lesquels devront respecter évidemment les normes environnementales et de sécurité.

De plus, le relèvement du seuil de passation de marché sans publicité à 3 millions d'euros nous semble pertinent pour accélérer les travaux dans le respect de la commande publique.

L'article 12, qui porte sur la possibilité de déroger au principe d'allotissement, est une question sensible. Si cette demande vise à simplifier les procédures, il ne faut pas exclure les PME locales, ce qui serait en contradiction avec l'esprit du texte. Nous resterons donc attentifs à ce que les entreprises mahoraises et artisanales restent au cœur de ce dispositif de reconstruction.

Je tiens également à souligner les avancées sur les articles 13, 13 *bis* et 13 *ter* qui renforcent l'ancrage local dans les marchés publics et s'inscrivent dans la trajectoire visée par ce texte.

Le projet de loi contient des mesures indispensables pour répondre à l'urgence et amorcer la reconstruction de Mayotte. Toutefois, il doit refléter une vision plus ambitieuse et certainement plus équitable pour l'île. Nous espérons pour les Mahoraises et Mahorais que les ajustements nécessaires seront apportés lors de la discussion.

Mme Muriel Jourda, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient de proposer à la commission des affaires économiques le périmètre indicatif du projet de loi pour les articles qui nous sont délégués.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut : les dispositions relatives à l'intervention temporaire de l'État dans le champ des compétences communales à Mayotte, en lien direct avec la crise liée aux intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'adaptation temporaire des règles relatives à l'occupation d'emprises foncières et à l'expropriation pour cause d'utilité publique à Mayotte, en vue de la reconstruction de Mayotte en lien avec les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'adaptation temporaire des règles de commande publique à Mayotte, en vue de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'introduction temporaire, à Mayotte, d'une faculté de versement de subventions, par les collectivités territoriales et leurs groupements, à des associations, fondations et établissements publics, œuvrant en faveur de la reconstruction et de l'aide aux victimes des intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – Pour garantir le respect des libertés locales tout en permettant une reconstruction rapide des écoles publiques de Mayotte, l'amendement COM-84 prévoit que l'État ne pourra assurer la reconstruction des écoles en lieu et place des communes qu'à la demande des communes concernées : nous supprimons donc la mention de l'avis conforme.

Cet amendement devrait permettre de répondre aux interrogations que notre collègue Salama Ramia a exprimées.

L'amendement COM-84 est adopté.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-85 prévoit que, lorsque l'État procédera à la reconstruction des écoles de Mayotte, il devra s'assurer du respect des règles en matière de prévention des risques naturels, notamment cycloniques, d'hygiène et de sécurité, ainsi que du caractère adapté des équipements aux spécificités locales, par exemple pour tenir compte de la chaleur.

L'amendement COM-85 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-86 est adopté.

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

Article 10 (supprimé) (délégué)

La commission propose à la commission des affaires économiques de maintenir la suppression de l'article 10.

Article 11 (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-74 vise à étendre le champ des marchés publics concernés par la dérogation au principe de publicité préalable. J'y suis défavorable pour deux raisons.

L'extension du bénéfice de la dérogation aux marchés publics de construction de nouveaux logements me semble plutôt relever du projet de loi de refondation de Mayotte, annoncé pour le mois de mars. Dans le texte que nous examinons aujourd'hui, il s'agit de traiter les problèmes urgents. Avant de construire de nouveaux logements, il faut d'abord reconstruire au plus vite ce qui a été détruit par le cyclone.

Concernant l'extension de la dérogation aux marchés publics jusqu'à 3 millions d'euros, j'y suis également défavorable afin de conserver une dérogation proportionnée. Le montant de 2 millions d'euros me paraît approprié ; au cours des travaux que j'ai conduits, je n'ai pas eu de demande d'augmentation de ce seuil, qui semble convenir aux acteurs locaux. Avis défavorable.

L'amendement COM-74 n'est pas adopté.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-88 tend à supprimer la condition selon laquelle la dérogation au principe de publicité préalable ne s'appliquerait pas dans le cas où les produits ne seraient pas issus de la production française ou européenne.

Je suis en effet défavorable à cette mesure : elle risque en effet d'augmenter le prix des offres présentées, de décourager certaines entreprises de présenter une offre si leurs fournisseurs ne sont pas français ou européens et, par conséquent, de ralentir la conclusion des marchés indispensables à la reconstruction de Mayotte.

L'amendement COM-88 est adopté.

L'amendement de précision rédactionnelle et de coordination COM-87 est adopté.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – Je souscris pleinement à l'objectif poursuivi par l'amendement COM-24, cosigné notamment par notre collègue Salama Ramia, auquel je suis toutefois défavorable pour trois raisons.

Concernant les travaux urgents de reconstruction, il est indispensable de laisser de la souplesse aux entreprises locales et de les laisser choisir librement comment s'organiser pour assurer la reconstruction de l'archipel.

Recruter des apprentis est très complexe d'un point de vue administratif, et je parle en connaissance de cause. J'ai moi-même recruté un apprenti dans mon équipe, ce qui m'a demandé de l'énergie et du temps, incompatible par nature avec l'urgence de la situation à Mayotte.

Ajouter de telles contraintes risque de décourager certaines entreprises de postuler compte tenu de la charge administrative future que représente le recrutement d'apprentis.

Je serai en revanche très attentive aux mesures qui seront mises en place dans le projet de loi de refondation pour Mayotte, qui devra comporter des mesures visant à favoriser l'emploi et la formation.

M. Pierre-Alain Roiron. – Je ne suis pas de votre avis, la question de l'apprentissage est importante, notamment pour l'avenir.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L’amendement COM-89 tend à supprimer l’obligation de procéder à une publication numérique sur les sites internet de la préfecture et de l’établissement public foncier et d’aménagement de Mayotte, pour les marchés publics passés sans publicité préalable.

Cette obligation est en effet déjà satisfaite : les données essentielles des marchés publics sont déjà publiées sur le portail national de données ouvertes.

L’amendement COM-89 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 11 ainsi modifié.

Article 12 (délégué)

L’amendement d’amélioration rédactionnelle et de coordination COM-90 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 12 ainsi modifié.

Article 13 (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L’amendement de coordination COM-91 tient compte de l’introduction, après l’article 13, d’un amendement tendant à insérer un article additionnel qui sera dédié au « *Small Business Act* », que je vais vous présenter dans quelques instants.

L’amendement COM-91 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 13 ainsi modifié.

Après l’article 13 (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L’amendement COM-92 prévoit d’introduire un « *Small Business Act* », afin de favoriser les petites entreprises mahoraises dans l’attribution des marchés publics. Cet article additionnel rassemble, tout en améliorant les dispositifs, les mesures similaires qui étaient éparées dans plusieurs articles.

S’il est urgent de reconstruire Mayotte, cela ne doit pas se faire au détriment des entreprises locales. Grâce à ce dispositif, il sera possible de réserver une partie des marchés publics aux petites entreprises locales, ce qui permettra de soutenir l’économie locale.

L’amendement COM-92 est adopté et devient article additionnel.

La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter cet article additionnel.

Article 13 bis A (nouveau) (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-93 tend à supprimer l'article 13 bis A, par coordination avec l'introduction de l'article additionnel précédent.

L'amendement COM-93 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 13 bis A.

Article 13 bis (nouveau) (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-94 vise à supprimer l'article 13 bis, qui prévoit de limiter le recours à la sous-traitance au second rang.

Ce dispositif risquerait en effet d'évincer les PME des marchés publics, à rebours de l'objectif poursuivi par le « *Small Business Act* ». Pour les marchés publics de grande ampleur, les PME sont en effet souvent des sous-traitants de troisième, voire de quatrième, rang. Limiter le recours à la sous-traitance pénaliserait donc les PME locales.

L'amendement COM-94 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 13 bis.

Article 13 ter (nouveau) (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-95 tend à supprimer l'article 13 ter, qui porte sur l'obligation d'une information sur les taux de marge dans les offres présentées par les soumissionnaires, pour permettre aux acheteurs d'écarter les offres anormalement basses ou anormalement élevées.

D'abord, il existe déjà en droit des dispositifs de contrôle des offres anormalement basses : l'objectif poursuivi est donc en partie satisfait.

Ensuite, la mise en concurrence permet justement aux acheteurs de détecter les offres avec un prix anormalement élevé et de les écarter.

Enfin, le dispositif prévu par cet article risquerait d'alourdir les procédures de passation des marchés publics.

L'amendement COM-95 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 13 ter.

Article 14 (délégué)

L'amendement de coordination COM-96 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 14 ainsi modifié.

Article 14 bis (nouveau) (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-97 vise à supprimer l'article 14 bis pour tenir compte de l'introduction de l'article additionnel relatif au « *Small Business Act* ».

L'amendement COM-97 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-25 devient sans objet.

La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 14 bis.

Article 15 (délégué)

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-98 tend à revenir sur une modification, apportée à l'Assemblée nationale, qui visait à obliger les associations reconnues d'utilité publique à se doter d'un commissaire aux comptes pour percevoir des subventions de la part des collectivités territoriales.

Si l'objectif est louable, j'y suis défavorable, car cela pourrait évincer des associations œuvrant en faveur de l'intérêt général. Par ailleurs, les associations reconnues d'utilité publique sont déjà soumises à des obligations financières et comptables renforcées.

L'amendement COM-98 est adopté.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-26 prévoit l'obligation pour les associations bénéficiant de subventions publiques d'établir un rapport d'activité annuel faisant état de leurs actions dans chaque commune.

En l'état, je suis défavorable à cet amendement, pour des raisons de rédaction. Ainsi, l'amendement tel qu'il est rédigé ne s'appliquerait qu'aux associations bénéficiaires de subventions publiques, et pas aux fondations, pourtant visées par l'article 15.

Par ailleurs, il vise à imposer aux associations de réaliser chaque année un rapport d'activité, alors que la faculté de subventionnement des associations par les collectivités territoriales dans le contexte de la crise à Mayotte ne serait ouverte que jusqu'au 17 mai 2025. Il faudrait donc restreindre le champ temporel du dispositif.

Je propose donc aux auteurs de l'amendement d'améliorer sa rédaction d'ici à la séance publique pour pouvoir y être favorable.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 15 ainsi modifié.

Après l'article 15 (délégué)

La commission propose à la commission des affaires économiques de déclarer les amendements COM-1 rectifié et COM-100 rectifié irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-84	Reconstruction des écoles publiques de Mayotte par l'État à la demande des communes	Adopté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-85	Encadrement des modalités de reconstruction des écoles publiques de Mayotte	Adopté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-86	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 11			
M. ROIRON	COM-74	Extension du champ des marchés publics pouvant bénéficier de la dispense de publicité préalable	Rejeté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-88	Suppression de la condition selon laquelle la dispense de publicité préalable ne s'appliquerait pas dans le cas où les produits ne seraient pas d'origine française ou européenne	Adopté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-87	Amendement de précision rédactionnelle et de coordination	Adopté
Mme RAMIA	COM-24 rect.	Formation d'apprentis par les PME et les artisans titulaires d'un marché public	Rejeté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-89	Suppression de l'obligation de publier en ligne des informations sur les marchés publics passés sans publicité préalable	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 12			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-90	Amendement d'amélioration rédactionnelle et de coordination	Adopté
Article 13			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-91	Amendement de coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 13			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-92	Introduction d'un "small business act"	Adopté
Article 13 bis A (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-93	Amendement de suppression	Adopté
Article 13 bis (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-94	Amendement de suppression	Adopté
Article 13 ter (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-95	Amendement de suppression	Adopté
Article 14			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-96	Amendement de coordination	Adopté
Article 14 bis (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-97	Amendement de suppression	Adopté
Mme RAMIA	COM-25 rect.	Réservation de marchés publics aux associations de l'économie sociale et solidaire éligibles	Rejeté
Article 15			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	COM-98	Élargissement du champ des associations reconnues d'utilité pouvant bénéficier de subventions de la part des collectivités territoriales	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme RAMIA	COM-26 rect.	Obligation pour les associations bénéficiant de subventions publiques d'établir un rapport d'activité annuel faisant état de ses actions dans chaque commune	Rejeté
Article additionnel après l'article 15			
M. CABANEL	COM-1 rect.	Participation des volontaires du service civique à des missions en lien avec la protection des populations à la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte	Déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme LE HOUEROU	COM-100 rect.	Prolongation des visas et des titres de séjour des personnes en situation régulière établies à Mayotte	Déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

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.

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.

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 28 janvier 2025, **le périmètre indicatif des articles du projet de loi n° 260 (2024-2025) d'urgence pour Mayotte dont elle est saisie.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à l'intervention temporaire de l'État dans le champ des compétences communales à Mayotte, en lien direct avec la crise liée aux intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation temporaire des règles relatives à l'occupation d'emprises foncières et à l'expropriation pour cause d'utilité publique à Mayotte, en vue de la reconstruction de Mayotte en lien avec les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation temporaire des règles de commande publique à Mayotte, en vue de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'introduction temporaire, à Mayotte, d'une faculté de versement de subventions, par les collectivités territoriales et leurs groupements, à des associations, fondations et établissements publics, œuvrant en faveur de la reconstruction et de l'aide aux victimes des intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Direction des affaires juridiques (DAJ)

Mme Céline Frackowiak, sous-directrice du droit de la commande publique

M. Guillaume Delaloy, adjoint à la sous-directrice du droit de la commande publique

Ministère des outre-mer

Direction générale des outre-mer (DGOM)

M. Olivier Jacob, directeur général

M. Olivier Benoist, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche
- Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) du ministère de la justice

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, 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/pjl24-260.html>