

...le rapport d'information flash

Le pouvoir préfectoral de dérogation : des solutions concrètes pour adapter les normes aux territoires

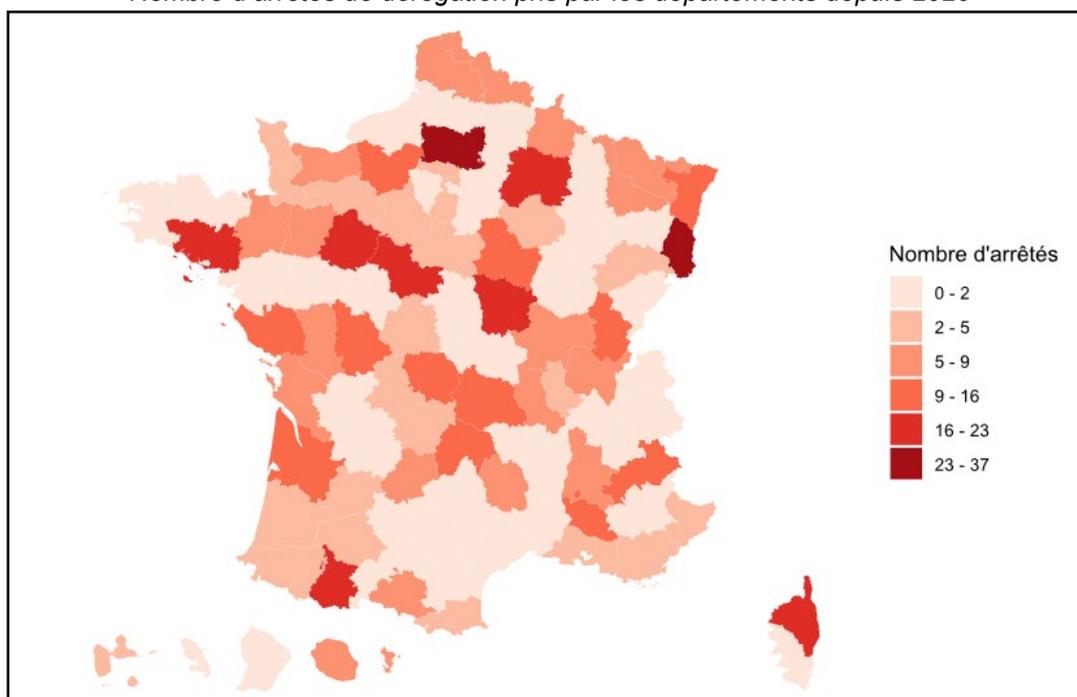
De M. Rémy POINTEREAU, Sénateur du Cher (*Groupe Les Républicains*) et Mme Guylène PANTEL, Sénatrice de la Lozère (*Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen*)

La **simplification des normes** et leur adaptation aux **spécificités territoriales** sont des **objectifs constants** de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Ils justifient ainsi l'intérêt de la délégation pour le **pouvoir préfectoral de dérogation aux normes**.

Prévu initialement à titre **expérimental**¹, cet outil a été **généralisé** par le Gouvernement en 2020². Toutefois, ce dernier n'a pas produit **les résultats escomptés**. La délégation a donc lancé, en octobre 2024, une **mission flash** afin d'étudier les moyens permettant de **développer le recours à ce pouvoir de dérogation**.

Pour nourrir sa réflexion, la délégation a organisé de **nombreux échanges avec les services préfectoraux** en lançant une **consultation auprès des élus locaux**. Celle-ci a recueilli plus de **2 600 réponses** et a permis de souligner la **méconnaissance** de ce pouvoir par les élus : **80 %** d'entre eux déclarent ne pas connaître le droit de dérogation.

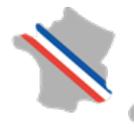
Nombre d'arrêtés de dérogation pris par les départements depuis 2020



Source : Sénat, à partir des données fournies par le ministère de l'Intérieur (novembre 2024)

¹ Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

² Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.



Depuis sa généralisation en 2020, l'utilisation de cet outil reste **limitée et inégale**³, certains départements n'ayant pris aucun arrêté de dérogation. Plusieurs **facteurs** expliquent le faible recours à ce droit :

- l'existence d'une **liste limitative de 7 matières** dans le cadre desquelles le préfet peut déroger ;
- la **complexité des 10 critères** à remplir pour justifier une dérogation ;
- la **frilosité des préfets**, souvent réticents à déroger aux normes en raison de leur culture administrative et des risques contentieux ;
- la **lourdeur de la procédure**, notamment l'obligation de transmission des arrêtés à l'administration centrale pour avis préalable. Cette obligation a toutefois été supprimée par la circulaire du 28 octobre 2024.

Pour remédier à ces différents points de blocage, le rapport propose **dix recommandations visant à pérenniser et étendre le dispositif**.

1^{ère} recommandation

Le rapport recommande de donner au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes un **fondement constitutionnel**, comme le proposait déjà le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation⁴.

Le représentant de l'État dans le département serait ainsi chargé non seulement du respect des lois, mais également de leur **application**, l'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle déposée en mars 2024⁵ **complétant l'article 72 de la Constitution**.

³ 628 arrêtés de dérogation ont été pris par les préfets de département et 152 par les préfets de région.

⁴ Rapport de François-Noël Buffet, rapporteur général, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel et Jean-François Husson, co-rapporteurs, « **Quinze propositions pour rendre aux élus locaux leur " pouvoir d'agir " »**, 6 juillet 2023.

⁵ Texte n° 463 (2023-2024) de MM. François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud, Mme Françoise Gatel et M. Jean-François Husson, déposé au Sénat le 22 mars 2024. <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-463.html>



RECOMMANDATION n° 1

Donner une assise constitutionnelle au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes.

2^{ème} recommandation

Actuellement, le droit de dérogation préfectoral est limité à **sept matières** énumérées par le décret de 2020.

Cette liste limitative céderait le pas à un **principe général de possibilité** de dérogation du préfet, pour les décisions individuelles relevant de sa compétence.

Matières ouvertes au droit de dérogation préfectoral

- Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- Aménagement du territoire et politique de la ville ;
- Environnement, agriculture et forêts ;
- Construction, logement et urbanisme ;
- Emploi et activité économique ;
- Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- Activités sportives, socio-éducatives et associatives.



RECOMMANDATION n° 2

Supprimer la liste limitative des sept domaines pour lesquels la dérogation est possible.



3^{ème} recommandation

L'article 72 de la Constitution fait du préfet le « **patron** » des services déconcentrés. Toutefois, des pans très importants de l'action de l'État lui **échappent**, tels que la santé⁶, les finances publiques⁷ ou encore l'action éducative⁸. Le rôle du préfet est aussi limité par la multiplication, dans les territoires, des **agences et opérateurs de l'État**⁹.

Afin de remédier à cette **double limitation**, le rapport de notre délégation intitulé « *À la recherche de l'État dans les territoires* », déposé le 29 septembre 2022, recommandait de :

- **consolider l'autorité du Préfet** sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État ;
- **nommer le préfet comme délégué territorial de toutes les agences de l'État**, sur le modèle de ce qui a été prévu pour l'ANCT¹⁰.

Ces propositions restent pertinentes et renforceraient le pouvoir de dérogation aux normes, aujourd'hui limité aux domaines relevant de la **seule compétence du préfet**.

RECOMMANDATION n° 3



Permettre au préfet de déroger à des normes relevant de services ou d'opérateurs locaux qui échappent aujourd'hui à sa compétence.

4^{ème} recommandation

Les textes ont limité le droit de dérogation aux seules **règles de forme, de délais et de procédure**.

Sont ainsi **exclus** les dérogations portant sur des questions de fond du droit. Or, distinguer les règles

de « *procédure* » des règles de « *fond* » est souvent **malaisé**, notamment en matière **environnementale** ou **d'urbanisme**. Cette limite explique donc, dans une large mesure, le faible recours au pouvoir préfectoral de dérogation.

Il convient **d'unifier les différents régimes** qui existent déjà pour déroger à des normes réglementaires et de **remplacer les objectifs actuels par des dispositions plus ambitieuses** « *ne portant pas une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé* », comme le prévoyait déjà le décret de 2020.

RECOMMANDATION n° 4



Étendre le droit de dérogation à des dispositions réglementaires de fond. Envisager la suppression des régimes particuliers existants dans un souci de simplification.

5^{ème} recommandation

Le **contentieux administratif est aujourd'hui quasi-inexistant**, malgré un risque inhérent à l'exercice du pouvoir de dérogation. Ainsi, un arrêté préfectoral peut être attaqué devant le juge administratif s'il méconnaît les conditions légales du recours à la dérogation.

En tant que dépositaire de l'autorité publique, le préfet peut être **pénalement mis en cause** : il s'agit alors d'une **responsabilité personnelle**. Si aucune action pénale n'a été engagée jusqu'à présent, plusieurs préfets rencontrés par la mission ont exprimé un **besoin de « sécurisation pénale »**, dans le cadre de l'exercice de leur droit de dérogation.

Il pourrait ainsi être proposé de cantonner la responsabilité pénale du préfet à la seule

⁶ Dévolue aux Agences régionales de santé.

⁷ Gérées par des directions régionales ou départementales qui relèvent du ministère des finances.

⁸ Confiée au Rectorat d'académie.

⁹ Un phénomène souligné dans le rapport : « *À la recherche de l'État dans les territoires* » : rapport d'information n° 909 (2021-2022) de Mme Agnès Canayer et Eric Kerrouche, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 29 septembre 2022.

¹⁰ Agence nationale de la cohésion des territoires.



hypothèse où il a violé de façon **manifestement délibérée** les conditions de recours à cette dérogation.

RECOMMANDATION n° 5



Analyser le risque pénal et, le cas échéant, sécuriser l'acte de dérogation préfectoral.

6^{ème} recommandation

La faible utilisation du droit de dérogation résulte non seulement d'un **régime juridique trop corseté** mais également d'une certaine **frilosité « culturelle »** du corps préfectoral et des services d'instruction.

Lors des auditions, nombre d'interlocuteurs ont rappelé qu'il n'est pas « *naturel* » pour un préfet de déroger à des normes alors qu'il est le **garant du respect des lois d'après la Constitution**.

Afin de développer l'emploi de cet outil et de **récompenser la prise de risques**, les rapporteurs proposent de prendre en compte, dans **l'évaluation** des préfets, leur **contribution** aux démarches de simplification des projets locaux et de différenciation territoriale.

Cette évolution suppose **d'intégrer la simplification parmi les objectifs interministériels fixés par le Premier ministre**. Une telle mesure permettrait de placer le droit de dérogation au cœur de la **culture et des pratiques des préfetures**.

RECOMMANDATION n° 6



Prendre en compte, dans l'évaluation des préfets, leur contribution aux démarches de simplification des projets locaux et de différenciation territoriale.

7^{ème} recommandation

Il est essentiel que les **élus locaux** soient **étroitement associés** à l'exercice du pouvoir de dérogation : **90 %** des arrêtés de dérogation concernent les collectivités territoriales et leurs groupements. Le rapport propose donc **d'élargir les missions** de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme, afin d'en faire **une conférence de dialogue** dotée d'un périmètre plus vaste.

Les réunions d'une telle instance seraient l'occasion pour tous les acteurs locaux **d'identifier** des cas où l'exercice du droit de dérogation pourrait débloquer des projets locaux enlisés. Elle permettrait également de **suivre**, au sein du département, la mise en œuvre de ce droit et d'en réaliser régulièrement un **bilan**. Enfin, une conférence de dialogue présenterait un intérêt majeur : mieux faire connaître le **périmètre** et les **limites** du droit de dérogation.

RECOMMANDATION n° 7



Associer étroitement les élus locaux à l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation.

8^{ème} recommandation

L'exercice du pouvoir de dérogation permet d'identifier certaines normes, législatives ou réglementaires, trop **complexes ou inefficaces**, entravant l'action publique locale de façon objective, **au-delà du cas particulier** qui en a suscité l'usage. Il offre l'opportunité au préfet de faire **systématiquement remonter à l'administration centrale les difficultés identifiées localement**.

La mission estime qu'il serait nécessaire de **changer de logiciel d'action**, en produisant des textes moins « *bavards* » et de faire davantage confiance à l'intelligence territoriale, en particulier au **couple maire/préfet**.



Ainsi, un **module d'intelligence artificielle** pourrait utilement être déployé sur la plateforme intranet « *droit de dérogation* » afin de détecter, parmi l'ensemble des arrêtés de dérogations, ceux dont la **fréquence pourrait révéler une norme inadaptée**.

RECOMMANDATION n° 8



Utiliser le droit de dérogation comme un signal d'alerte permettant de détecter des normes trop complexes, inutiles ou inefficaces.

9^{ème} recommandation

Le pouvoir de dérogation ouvre au préfet la possibilité de déroger à des **normes arrêtées par l'administration de l'État**, telles que les décrets du Premier ministre ou les arrêtés ministériels. Ce pouvoir ne permet pas, en revanche, de déroger à des normes de **portée législative**. Toutefois, le législateur a prévu des **régimes spécifiques** reconnaissant au représentant de l'État un **pouvoir d'adaptation locale**.

La mission propose **d'évaluer ces régimes législatifs de dérogation et d'envisager leur extension**, en particulier dans le domaine de la construction, du logement et de l'urbanisme.

D'après les résultats de la consultation menée auprès des élus locaux (novembre - décembre 2024), la construction, le logement et l'urbanisme sont les domaines pour lesquels le pouvoir de dérogation aux normes est jugé prioritaire.

RECOMMANDATION n° 9



Évaluer les régimes législatifs de dérogation et envisager, à titre expérimental, une habilitation législative dans le domaine de la construction, du logement et de l'urbanisme.

10^{ème} recommandation

Le pouvoir de dérogation est largement **sous-utilisé** alors qu'il offre de **très nombreuses possibilités** de faciliter la réalisation de projets portés par les collectivités territoriales. Ainsi, le rapport salue l'existence **d'outils d'information et de communication** visant à **faire connaître** ce droit auprès des services préfectoraux.

Par exemple, le ministère de l'Intérieur a mis en place, au titre de sa mission d'animation du réseau des préfetures, un outil collaboratif **d'échange de bonnes pratiques et de partage d'expériences**. Enrichir cette plateforme, notamment par le développement d'un **outil IA** facilitant la navigation, permettrait de **renforcer la connaissance** du dispositif par les préfetures.

Le rapport souligne aussi l'utilité d'une **fiche pratique** à destination des préfets, présentant le droit de dérogation et l'illustrant par des **exemples concrets**. Cette information pourrait être complétée par la mise en place de modules de **formation** et la désignation d'un **réfèrent** « *dérogation* » dans chaque préfeture.

RECOMMANDATION n° 10



Former et informer les services préfectoraux ainsi que les élus locaux sur les potentialités du droit de dérogation aux normes.



LE PRÉSIDENT	LES RAPPORTEURS	
 <p data-bbox="193 1088 464 1196"><u>Bernard DELCROS</u> <i>Président de la délégation</i> <i>Sénateur du Cantal</i> <i>(Union Centriste)</i></p>	 <p data-bbox="707 1088 911 1167"><u>Rémy POINTEREAU</u> <i>Sénateur du Cher</i> <i>(Les Républicains)</i></p>	 <p data-bbox="1051 1095 1445 1202"><u>Guylène PANTEL</u> <i>Sénatrice de Lozère</i> <i>(Rassemblement Démocratique et Social Européen)</i></p>
<p data-bbox="169 1285 1401 1312"><i>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : https://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html</i></p> <p data-bbox="635 1321 932 1348"><i>Lien vers le rapport : (à venir)</i></p>		