

...la proposition de loi visant à

RENFORCER ET SÉCURISER LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION

Alors que s'est tenue, le jeudi 3 avril 2025, sous la présidence de Gérard Larcher et en présence du Premier ministre, la troisième édition des « Assises de la simplification », **le Sénat est plus que jamais engagé en faveur de la simplification et de la différenciation des normes applicables aux collectivités territoriales.**

Dans cette perspective, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales a lancé une **mission d'information visant à établir un bilan de l'exercice, par les préfets, du pouvoir de dérogation qui leur est reconnu depuis 2017.** Ses rapporteurs, Rémy Pointereau et Guylène Pantel, ont formulé plusieurs recommandations¹ destinées à développer cet outil, au service de la simplification et d'une meilleure adaptation des normes aux particularités locales.

La proposition de loi *visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires* traduit ces recommandations et vise ainsi à :

- **consacrer et élargir le pouvoir préfectoral de dérogation** aux normes de niveau réglementaire ;
- reconnaître au préfet, au cas par cas, **la faculté de déroger à certaines normes législatives** ;
- **lever les freins à l'utilisation de cet outil**, en favorisant le dialogue avec les élus locaux et en sécurisant l'action des préfets, au regard de leur responsabilité pénale.

Favorable à la consécration dans la loi du pouvoir préfectoral de dérogation ainsi qu'à son renforcement, la commission a **adopté la proposition de loi, après l'avoir modifiée par sept amendements, dont cinq de la rapporteure**, Nadine Bellurot, visant à étendre le périmètre et la portée de ce pouvoir de dérogation, tout en prévoyant des mesures de nature à faciliter la mobilisation de ce dispositif au service de la réalisation des projets locaux.

1. LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION: UN OUTIL À DÉVELOPPER AU SERVICE DES TERRITOIRES

A. LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION : UN LEVIER DE SIMPLIFICATION ET D'ADAPTATION DES NORMES AUX TERRITOIRES

Régulièrement dénoncée par le Sénat depuis plusieurs années, **l'augmentation ininterrompue du nombre de normes applicables aux collectivités se conjugue à l'accroissement de leur complexité.**

¹ Rapport d'information n° 346 (2024-2025) du 13 février 2025 de Rémy Pointereau et Guylène Pantel, relatif au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes.

Cette situation, préjudiciable tant à la conduite des projets locaux qu'à l'efficacité de l'action de l'État territorial, a donné lieu au **lancement d'une expérimentation en 2017¹**, visant à reconnaître à certains préfets de département et de région **un pouvoir général strictement encadré de dérogation aux normes réglementaires** arrêtées par l'administration de l'État.

Au regard du **bilan positif** de cette expérimentation, le dispositif a été **pérennisé et étendu à l'ensemble du territoire national par un décret du 8 avril 2020²**. Conformément à ce décret, les dérogations ne peuvent intervenir que dans un **nombre limité de matières** et doivent être justifiées par un **motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales**. Toutefois, seules des **règles « formelles »** peuvent faire l'objet d'une dérogation, puisque celle-ci doit *« avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques »*.

**Matières dans lesquelles peut intervenir une dérogation préfectorale
(article 1^{er} du décret du 8 avril 2020)**

- « 1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- « 2° Aménagement du territoire et politique de la ville ;
- « 3° Environnement, agriculture et forêts ;
- « 4° Construction, logement et urbanisme ;
- « 5° Emploi et activité économique ;
- « 6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- « 7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives. »

Comme l'ont souligné les préfets entendus par la rapporteure, **dérogation et simplification sont étroitement liées** : lorsqu'une dérogation apparaît opportune, c'est souvent parce que la règle dont l'on souhaite s'écarter s'avère trop compliquée et inadaptée à la situation concrète à régler.

Si le bilan de l'exercice du droit de dérogation depuis sa généralisation il y a cinq ans a mis en lumière les atouts présentés par ce dispositif, il a toutefois également permis d'identifier un certain nombre de **freins**, qu'il conviendrait de lever afin de permettre **une réelle adaptation des normes aux spécificités locales**.

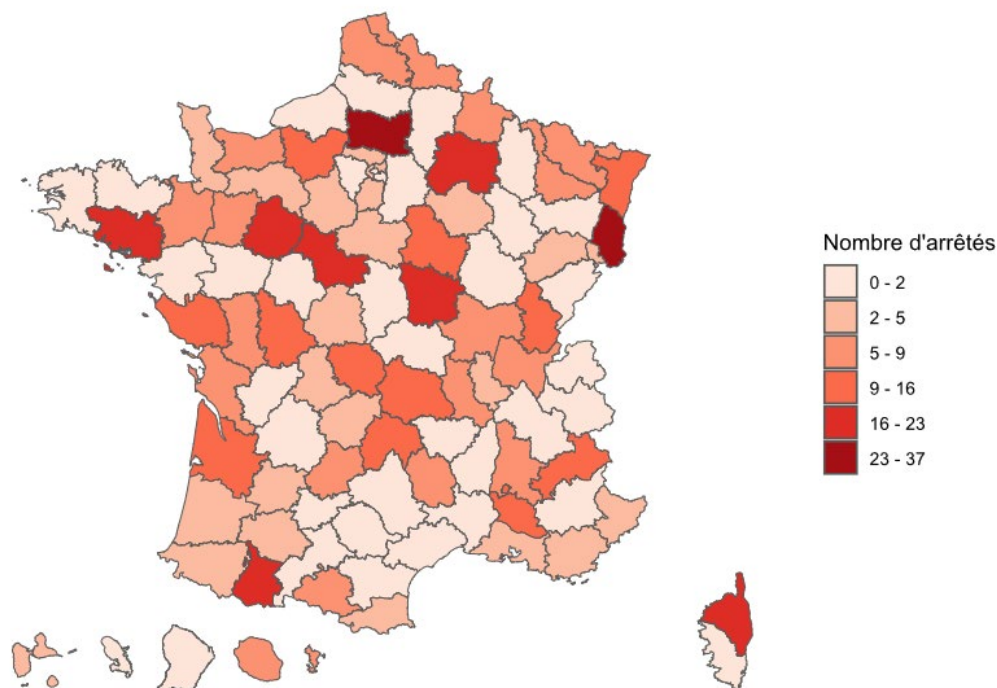
B. LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION : UN OUTIL AU FORT POTENTIEL QUI MÉRITE D'ÊTRE DÉVELOPPÉ ET DAVANTAGE MOBILISÉ

1. Un dispositif jugé utile, tant par les préfets que par les élus locaux

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 8 avril 2020, quelque **900 arrêtés de dérogation préfectoraux** ont été portés à la connaissance de l'administration centrale. Toutefois, le nombre effectif d'arrêtés de dérogation pourrait être supérieur, dans la mesure où la circulaire du 28 octobre 2024 *portant simplification de l'action publique* a **supprimé les obligations tant d'information préalable des préfets de région par les préfets de département exerçant leur pouvoir de dérogation que de saisine préalable de l'administration centrale**.

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*.



Nombre d'arrêtés de dérogation pris par département

Source : délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Si les préfets se sont saisis de façon inégale de cette faculté, un constat s'impose : lorsqu'il y est recouru, **ce pouvoir s'exerce dans un cadre consensuel et en concertation avec les élus locaux, comme en témoigne la quasi-absence de contentieux.**

Dans 90 % des cas, ce sont les collectivités territoriales qui ont bénéficié d'une dérogation et, dans la plupart des cas, celle-ci a concerné l'attribution d'une subvention publique.

2. Les freins à l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation

Néanmoins, en dépit d'une accélération récente du nombre d'arrêtés de dérogation publiés, les préfets ont usé de ce pouvoir avec **prudence**, ce qui peut s'expliquer par la persistance de **plusieurs obstacles** :

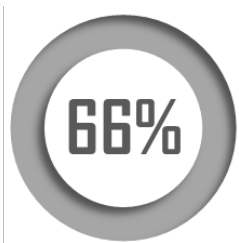
- la liste des matières dans lesquelles peuvent intervenir les dérogations demeure **limitée** et exclut, par exemple, les domaines du transport, de la fonction publique territoriale ou encore la santé publique ;
- le pouvoir de dérogation **se heurte fréquemment à l'existence de normes législatives et européennes** ;
- le principe même de « dérogation » peut parfois sembler contre-intuitif pour l'administration, **qui demeure attachée au principe d'égalité** devant la loi ;
- des réticences ont été exprimées par les préfets, qui identifient un « **risque pénal** » inhérent aux décisions dérogeant à la règle commune.

« Les freins sont surtout culturels. Déroger va à l'encontre de toute la culture de l'administration (...) C'est un choc culturel¹ ».

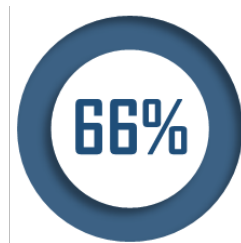
¹ Laurent Touvet, préfet du Pas-de-Calais.



Nombre d'arrêtés de dérogation pris depuis 2020



Proportion des dérogations concernant les collectivités territoriales



Proportion des dérogations concernant les subventions publiques

2. LA PROPOSITION DE LOI : CONSACRER, ÉTENDRE ET FAVORISER LE RECOURS AU POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION

A. CONSACRER AU NIVEAU LÉGISLATIF LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION DANS LES MATIÈRES RÉGLEMENTAIRES

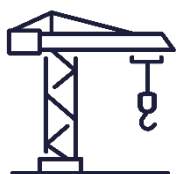
L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à consacrer dans la loi le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets **en matière réglementaire**.

Dans cette perspective, il reprend pour partie la rédaction du décret du 8 avril 2020 précité, assortie de **plusieurs modifications ayant pour objectif d'en élargir la portée** :

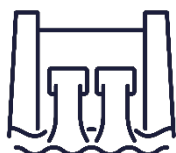
- d'abord, le préfet serait habilité à déroger non seulement aux normes arrêtées par l'administration de l'État relevant de sa compétence, **mais également à celles relevant de la compétence des agences et autres services déconcentrés de l'État** ;
- ensuite, **le pouvoir de dérogation serait étendu à certaines normes « de fond »** puisque, s'agissant des collectivités territoriales, l'article 1^{er} précise que la dérogation pourrait être mise en œuvre si elle a « *pour effet de faciliter la conduite des projets locaux* » ;
- enfin, la liste limitative de matières auxquelles est aujourd'hui cantonné le pouvoir de dérogation n'est pas reprise, permettant **son extension à toutes matières**.

L'article introduit, par ailleurs, **une dualité dans les finalités de la dérogation**, selon que celle-ci bénéficie « *à une collectivité territoriale* » ou « *à une entreprise ou un particulier* ».

B. DÉVELOPPER LES POSSIBILITÉS DE DÉROGATIONS CIRCONSTANCIÉES À CERTAINES NORMES LÉGISLATIVES



L'article 2, tout en conservant les exceptions existantes à l'obligation faite au maître d'ouvrage d'assurer une participation minimale de 20 % au financement de son projet, permettrait au préfet d'accorder, au cas par cas, une dérogation à cette obligation à une collectivité pour un projet déterminé.



L'article 3 reconnaîtrait au préfet, de façon très encadrée, une faculté de dérogation à certaines obligations du code de l'environnement afin de faciliter la construction ou le maintien d'ouvrages construits dans les cours d'eaux, tels que les moulins.



L'article 4 ouvrirait au préfet la possibilité de déroger aux normes arrêtées par les fédérations sportives en octroyant aux collectivités territoriales un délai pour la mise en conformité d'installations sportives, par exemple en cas d'accès à un niveau supérieur de compétition.

C. FAVORISER ET SÉCURISER LE RECOURS AU POUVOIR DE DÉROGATION

La proposition de loi entend, parallèlement, **lever les freins au recours au pouvoir préfectoral de dérogation**.

D'une part, **l'article 5 tend à créer une « conférence de dialogue »** qui se substituerait à la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme. Cette nouvelle instance aurait notamment vocation à exercer les **missions suivantes** :

- **associer les élus locaux à l'exercice du pouvoir de dérogation** à l'échelle du département, en leur permettant d'émettre des avis sur les projets d'arrêtés préfectoraux de dérogation ;
- évoquer les **difficultés locales liées à la complexité** d'application et d'interprétation de certaines normes, et formuler des **propositions de simplification** ;
- se voir **notifier les déférés préfectoraux** engagés à l'encontre de certains documents d'urbanisme.

D'autre part, **l'article 6 vise à sécuriser, au plan pénal, l'exercice par le préfet de son pouvoir de dérogation**. Il prévoit, à cet effet :

- de compléter l'article 121-3 du code pénal pour préciser les conditions dans lesquelles, dans le cadre d'une **infraction non intentionnelle résultant de l'exercice du pouvoir de dérogation**, la responsabilité pénale du préfet peut être engagée ;
- à l'article 122-4 du même code, d'étendre la cause objective d'exonération de responsabilité pénale en cas **d'acte commandé par l'autorité légitime** à l'hypothèse où l'acte serait « *expressément autorisé* » par la hiérarchie.

3. FAVORABLE AU RENFORCEMENT DU POUVOIR DE DÉROGATION, LA COMMISSION EN A ÉLARGI LA PORTÉE ET A LEVÉ LES FREINS À SA MOBILISATION

A. LA COMMISSION A ÉLARGI LA PORTÉE DU POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION INSCRIT DANS LA LOI

1. Une consécration législative du pouvoir de dérogation attendue et bienvenue

La commission a accueilli favorablement la consécration législative du pouvoir préfectoral de dérogation, dont le renforcement avait été préconisé par le groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation en 2023¹.

L'inscription dans la loi de ce dispositif présente un **triple intérêt** :

- juridiquement, **elle élargit le champ de la dérogation** à toutes matières ainsi qu'aux normes arrêtées par les opérateurs de l'État ;
- politiquement, elle permet de **reconnaître le rôle du préfet** pour apprécier l'intérêt général des projets locaux et adapter la norme nationale aux particularités locales ;
- elle contribue à clarifier les conditions de mise en œuvre de **la responsabilité pénale** des préfets usant de cette prérogative.

2. Un élargissement substantiel de la portée du pouvoir de dérogation

La commission, par l'adoption d'un **amendement COM-4** de sa rapporteure, a **réécrit l'article 1^{er} afin d'élargir et de préciser la portée et le champ du dispositif**. Elle a ainsi :

- **étendu le champ des normes susceptibles de faire l'objet d'une dérogation** : la commission a entendu permettre au préfet de déroger à toute norme relevant de la compétence d'un service de l'État ayant un champ d'action territoriale, incluant

¹ Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir* », 6 juillet 2023.

l'ensemble des opérateurs et agences étatiques du département ou de la région. En outre, le préfet pourra, au titre de son droit de dérogation, prendre des décisions réglementaires et des décisions individuelles ;

- **élargi le champ des bénéficiaires du droit de dérogation** : la commission a supprimé la distinction initiale entre les collectivités et les particuliers, afin d'inclure tout autre type d'acteurs (associations, fondations, etc.) ;
- **précisé les conditions dans lesquelles le préfet peut déroger à des normes « de fond »** : le préfet pourra prévoir des adaptations mineures à ces normes, à condition de poursuivre un objectif de facilitation des projets locaux.

3. Une démarche d'ouverture, au cas par cas, de facultés de dérogation à certaines normes de valeur législative

Soulignant que l'introduction d'un dispositif de portée générale qui permettrait au préfet de déroger à des normes de nature législative ne serait pas conforme aux exigences constitutionnelles, la commission a **salué la démarche consistant à octroyer, au cas par cas et pour des objectifs précisément définis, des facultés de dérogation à certaines dispositions législatives.**

De façon générale, la commission a jugé utiles les régimes législatifs de dérogation introduits par les articles 2 à 4, tout en considérant que des ajustements pourraient s'avérer nécessaires lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

En tout état de cause, la commission a **adopté trois amendements à l'article 2** :

- d'une part, à l'initiative de la rapporteure (**amendement COM-5**), elle a supprimé une précision ne relevant pas du domaine de la loi ;
- d'autre part, à l'initiative du groupe Socialiste, Écologique et Républicain (SER) et de Dany Wattebled et Marie-Claude Lermytte (**amendements COM-3 et COM-1 rect.**), elle a introduit **un dispositif spécifique de dérogation à l'obligation de participation minimale financière des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, au bénéfice des petites communes rurales les plus défavorisées**, qu'elle avait précédemment adopté, lors de l'examen de la proposition de loi *créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales*¹.

Enfin, par l'adoption d'un **amendement (COM-6)** de la rapporteure, la commission a créé une **faculté de dérogation en matière d'attribution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**. Ainsi, lorsqu'une collectivité réalise un investissement d'un montant particulièrement élevé au regard de sa capacité financière, elle pourra désormais demander au préfet que la **compensation correspondante lui soit versée au titre de l'année en cours** (année « N », au lieu de « N+2 »).

B. LA COMMISSION A VEILLÉ À GARANTIR L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS DESTINÉS À FAVORISER LE RECOURS AU POUVOIR DE DÉROGATION

Partageant pleinement l'ambition des auteurs de la proposition de loi, la commission a souhaité **sécuriser et apporter des améliorations aux dispositifs destinés à encourager le recours au pouvoir de dérogation.**

En premier lieu, à l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté un **amendement COM-7** visant à modifier les modalités du dialogue territorial en matière de dérogation et de simplification.

En effet, elle a jugé préférable, plutôt que de créer une nouvelle instance, **d'élargir les compétences des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT)**, qui constitue d'ores et déjà un **espace d'échanges dédié à la facilitation des projets locaux**. Le préfet de département serait tenu de présenter à ce comité un **bilan annuel exhaustif de l'exercice de son pouvoir de dérogation**. Il appartiendrait alors au comité, dont les parlementaires

¹ Rapport n° 324 (2023-2024) du 7 février 2024 d'Hussein Bourgi sur la proposition de loi *créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales*.

seraient obligatoirement membres, de formuler des recommandations en matière de dérogation et de simplification.

Parallèlement, la rapporteure a souligné que la **procédure de « délégalisation »**¹ **des dispositions législatives intervenant dans le domaine du règlement** pourrait utilement être articulée avec les remontées de terrain issues de ces échanges et permettrait de donner davantage d'ampleur au pouvoir préfectoral de dérogation.

En second lieu, la commission a adopté **l'amendement COM-8 de la rapporteure visant à réécrire l'article 6**. La nouvelle rédaction reprend, sans codifier le dispositif dans le code pénal, **les conditions de loi « Fauchon » de 2000**. Ainsi, le préfet ne pourra voir sa responsabilité engagée à raison de l'exercice de son pouvoir de dérogation que *« s'il est établi, soit qu'il a violé de façon manifestement délibérée les conditions de cet exercice, soit qu'il a commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. »*

Réunie le 28 mai 2025, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique par le Sénat les 10 et 11 juin 2025.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information n° 346 (2024-2025) du 13 février 2025 de Rémy Pointereau et Guylène Pantel relatif au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes.
- Rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA), « *Évaluation de la mise en œuvre du décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet* », 2022.
- Rapport de l'IGA et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), « *Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation* », 2024.
- Rapport du groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation, « *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir"* », 6 juillet 2023.



Muriel Jourda

Présidente
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Nadine Bellurot

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
de l'Indre

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)

¹ Prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution.