

N° 493
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation
afin d'adapter les normes aux territoires,*

PRÉSENTÉE

Par M. Rémy POINTEREAU, Mme Guylène PANTEL, M. Bernard DELCROS, Mme Nadine BELLUROT, MM. Laurent BURGOA, Olivier PACCAUD, Cédric CHEVALIER, Hervé REYNAUD, Mme Sylviane NOËL, M. Daniel GUERET, Mmes Catherine DI FOLCO, Pascale GRUNY, M. Cédric VIAL, Mme Anne-Sophie PATRU, M. François BONHOMME, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Grégory BLANC, Hervé GILLÉ, Jean-Claude ANGLARS, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Didier RAMBAUD, Bernard BUIS, Éric KERROUCHE, Mme Corinne FÉRET, MM. Jérôme DURAIN, Patrice JOLY, Hervé MARSEILLE, Mme Pauline MARTIN, MM. Pierre-Antoine LEVI, Jean-Baptiste LEMOYNE, Mme Agnès EVREN, MM. Henri LEROY, Bernard PILLEFER, Guislain CAMBIER, Mme Micheline JACQUES, M. Louis VOGEL, Mmes Dominique VÉRIEN, Lauriane JOSENDE, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, Laurent BURGOA, Alain CHATILLON, Jean-Raymond HUGONET, Mmes Valérie BOYER, Olivia RICHARD, Catherine BELRHITI, M. Didier MANDELLI, Mme Frédérique PUISSAT, M. Jean Pierre VOGEL, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Daniel FARGEOT, Jean SOL, Christian CAMBON, Marc LAMÉNIÉ, Christophe-André FRASSA, Mmes Lana TETUANUI, Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MARC, Jean-Yves ROUX, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Cédric PERRIN, Olivier RIETMANN, Mme Mireille JOUVE, M. Jean-Jacques PANUNZI, Mme Pascale GRUNY, MM. André REICHARDT, Henri CABANEL, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Stéphane SAUTAREL, Max BRISSON, Patrick CHAIZE, Mmes Béatrice GOSSELIN, Brigitte HYBERT, M. Jean-Luc BRAULT, Mmes Sabine DREXLER, Annick BILLON, MM. Christian BRUYEN, Daniel LAURENT, Mme Françoise DUMONT, MM. Jean-Baptiste BLANC, Philippe MOUILLER, Hugues SAURY, Alain HOUPERT, Damien MICHALLET, Mmes Maryse CARRÈRE, Marie-Do AESCHLIMANN, MM. Laurent DUPLOMB, Jean-Marc BOYER, Mme Laurence GARNIER, M. David MARGUERITTE, Mme Laure DARCOS, M. Jean-Marc DELIA, Mmes Jocelyne GUIDEZ, Elsa SCHALCK, MM. Thierry MEIGNEN, Bruno SIDO, Mmes Évelyne PERROT, Anne-Sophie ROMAGNY, Agnès CANAYER, M. Fabien GENET, Mmes Annick JACQUEMET, Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Claude NOUGEIN, Bruno BELIN, Mme Corinne IMBERT, M. Georges NATUREL, Mme Kristina PLUCHET, MM. Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Franck MENONVILLE, Étienne BLANC, Raphaël DAUBET, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Jean-François RAPIN et Éric DUMOULIN,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Simplifier les normes et les adapter aux réalités des territoires : tel est l'objectif constant de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales. C'est pourquoi cette dernière a lancé en novembre 2024 une mission *flash* portant sur le **pouvoir préfectoral de dérogation**, qui s'inscrit dans cette démarche vertueuse de différenciation territoriale.

Le rapport de la délégation, déposé le 13 février 2025 et signé par Rémy Pointereau et Gylène Pantel¹, démontre que ce pouvoir **peine à produire ses effets**, dans un pays ayant une interprétation parfois trop stricte des principes d'égalité et de légalité.

La présente proposition de loi traduit les recommandations de ce rapport afin que l'État territorial joue davantage un rôle de **facilitateur et d'accompagnateur** dans la conduite des projets locaux, avec un objectif ô combien essentiel : passer de l'addiction aux normes à l'obsession de résultats concrets sur le terrain.

L'article premier consacre au niveau législatif le pouvoir de dérogation ouvert aux préfets. Sur le fond, il étend considérablement ce pouvoir :

- en permettant au préfet de déroger à des normes relevant de services ou d'agences locales qui échappent aujourd'hui à sa compétence ; il s'agit d'un point majeur pour que le préfet devienne enfin, dans son département ou sa région, le « *patron* » des services et opérateurs de l'État ;

- en supprimant la liste limitative des domaines pour lesquels la dérogation est possible ;

- en étendant le droit de dérogation à des règles de fond, alors que ce droit est aujourd'hui limité aux seules règles de forme, de délais et de procédure. Ainsi, le préfet pourrait-il faire usage de son droit de dérogation au profit d'une collectivité territoriale lorsque l'exercice de ce droit a pour

¹ Rapport d'information n° 346 (2024-2025) disponible à cette adresse : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-346-notice.html>.

effet de contribuer au développement des territoires ou d'alléger le poids des normes sur les finances locales.

Les **articles 2, 3 et 4** visent à créer de nouveaux **régimes législatifs** de dérogation aux normes. En effet, le législateur a prévu certains **régimes spécifiques** reconnaissant au représentant de l'État un pouvoir d'adaptation locale. À titre d'exemple, au visa de l'article L. 3132-20 du code du travail, le préfet peut déroger aux **règles de repos dominical** lorsqu'il est établi que le repos simultané, le dimanche, de tous les salariés d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement. Le rapport précité de la délégation souligne la nécessité d'étendre cette logique de dérogation législative, dans un souci de différenciation territoriale pour une réelle adaptation aux réalités locales. Le présent texte, sans prétendre à l'exhaustivité, propose de créer **trois nouveaux régimes**. Ils constituent ainsi une « *accroche législative* » invitant le Gouvernement et les parlementaires à proposer d'autres mécanismes dérogatoires pertinents dans le cadre de l'examen de la présente proposition de loi.

L'**article 2** simplifie sensiblement une dérogation existante : en effet, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une **participation minimale de 20 % au financement de ce projet**. En 2010, le législateur a ouvert au préfet, pour certains projets, la possibilité de réduire la participation du maître d'ouvrage à moins de 20 %. Toutefois, les dérogations ressemblent aujourd'hui à un « *inventaire à la Prévert* » et méritent d'être simplifiées. L'article conserve les dérogations « *automatiques* » existantes de participation minimale de 10 % et 15 %, applicables respectivement à certains projets en Corse et à des opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional. Toutefois, la discussion parlementaire devra déterminer, d'une part, si ces seuils particuliers sont pertinents, d'autre part, s'il convient d'ouvrir au préfet un pouvoir de dérogation. Tel est l'objet de l'article 2.

L'**article 3** ouvre au préfet une possibilité de déroger au code de l'environnement afin de préserver l'existence d'ouvrages hydrauliques, tels que des moulins, lorsque la dérogation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. En effet, à titre d'exemple, certains moulins à eau se voient appliquer par la préfecture des prescriptions très lourdes, qui sont soit impossibles à réaliser, soit conduiraient à des frais disproportionnés, à la charge de l'exploitant du moulin. L'article 3 permet au préfet, en pareil cas,

de déroger aux règles lorsque l'impact environnemental est dérisoire et que l'application stricte des règles menace l'équilibre économique de l'ouvrage.

L'article 4 ouvre au préfet une possibilité de **déroger aux normes des fédérations sportives**. En effet, les collectivités territoriales sont propriétaires de 80 % des 330 000 équipements sportifs en France. Or, la mise aux normes, en cas d'accession d'un club sportif au niveau supérieur, représente un **coût très élevé** pour les communes concernées, coût parfois disproportionné au regard de leurs moyens budgétaires. La souplesse offerte par cet article 4 permettrait aux clubs concernés à la fois d'engranger des recettes de nature à dégager des marges de financement, de leur laisser le temps de rechercher les fonds nécessaires à la transformation des équipements sportifs, et, surtout, de ne pas engager de travaux inutiles s'ils redescendent d'une division dans l'intervalle. La dérogation préfectorale serait prise au regard notamment de l'importance des travaux nécessaires et des capacités financières des collectivités territoriales concernées. Cette mesure s'inscrit dans la philosophie de la résolution adoptée par notre assemblée le 28 mars 2018 : « *la progressivité dans la mise aux normes doit être fixée selon les contraintes locales et les réalités territoriales* »².

L'article 5 élargit 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 : il est en effet essentiel que les **élus locaux** soient **étroitement associés** à l'exercice du pouvoir de dérogation dans la mesure où **90 %** des arrêtés préfectoraux de dérogation concernent les collectivités territoriales et leurs groupements. Les réunions d'une telle instance de dialogue seraient l'occasion pour tous les acteurs locaux **d'identifier** des cas où l'exercice du droit de dérogation pourrait débloquent des projets locaux enlisés. Cette conférence permettrait également de **suivre**, au sein du département, la mise en œuvre de ce droit et d'en réaliser régulièrement un **bilan concret**. Enfin, une telle conférence de dialogue présenterait un intérêt majeur : mieux faire connaître auprès des élus le droit de dérogation et ses potentialités. La création d'une telle instance a été votée par le Sénat à deux reprises : dans le cadre de la loi dite « *engagement et proximité* » puis de la loi « *3DS* ».

Enfin, **l'article 6 vise à sécuriser, au plan pénal**, le droit préfectoral de dérogation, dans le droit-fil des recommandations du rapport du Conseil d'État, rendu public le 13 mars 2025³. En effet, en tant que dépositaire de

² Résolution intitulée « Normes réglementaires relatives aux équipements sportifs » de MM. Dominique de LEGGE, Christian MANABLE, Michel SAVIN et plusieurs de leurs collègues : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr17-255.html>.

³ Rapport de Christian Vigouroux, intitulé « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit ».

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 de la délégation ont exprimé un **besoin de « sécurisation pénale »** dans le cadre de l'exercice de leur droit de dérogation. L'article 6 prévoit que la responsabilité pénale du préfet serait engagée uniquement s'il est établi qu'il a soit violé de **façon manifestement délibérée** les conditions de recours à cette dérogation, soit commis une **faute caractérisée** et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer⁴. Par ailleurs, cet article garantit une autre forme de sécurisation pénale : en effet, l'article 122-4 du code pénal prévoit, en son deuxième alinéa, que *« n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal »*. Dans le cas où le préfet a pris un arrêté qui a été expressément autorisé préalablement par l'administration centrale, le terme *« commandé »* ne paraît pas le couvrir pénalement, puisque c'est le préfet qui a pris l'initiative d'une telle dérogation. En conséquence, l'article 6 complète la disposition précitée en prévoyant cette irresponsabilité pénale non seulement lorsque l'acte a été commandé, mais aussi lorsqu'il a été **expressément autorisé** par l'autorité légitime.

⁴ Il est proposé d'aligner autant que possible ce régime de responsabilité pénale sur celui qui est prévu à l'article 121-3 du code pénal et qui concerne notamment les élus locaux.

Proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires

Article 1^{er}

- ① Le représentant de l'État dans la région ou le département peut, pour un motif d'intérêt général et pour tenir compte des circonstances locales, déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant soit de sa compétence, soit de celle des agences ou des services déconcentrés de l'État.
- ② La dérogation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Elle doit en outre répondre aux conditions suivantes :
- ③ 1° Lorsqu'elle bénéficie à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, elle doit avoir pour effet de faciliter la conduite des projets locaux ou d'alléger le poids des normes sur les finances locales ;
- ④ 2° Lorsqu'elle bénéficie à une entreprise ou à un particulier, elle doit avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques.
- ⑤ Un décret en Conseil d'État fixe les autres conditions du recours au droit de dérogation, en particulier les matières dans lesquelles la dérogation est exclue pour des raisons de sécurité ou de défense.

Article 2

- ① Le III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « III. – à l'exception des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.

- ③ « Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et des 2° et 3° du présent III, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet, sauf dérogation accordée par le représentant de l'État dans le département. Cette dérogation est fondée par un motif d'intérêt général et par l'existence de circonstances locales, en particulier lorsque la contribution du maître d'ouvrage est disproportionnée par rapport à sa capacité financière. Elle est accordée sur demande du conseil municipal et, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre.
- ④ « Par dérogation au deuxième alinéa du présent III, cette participation minimale du maître de l'ouvrage est :
- ⑤ « 1° De 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques pour les projets d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale qui sont réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de Corse ou par les communes membres d'un tel établissement lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire ;
- ⑥ « 2° De 15 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne. »

Article 3

- ① L'article L. 214-18-1 du code de l'environnement est ainsi rétabli :
- ② « *Art. L. 214-18-1.* – Le représentant de l'État dans la région ou le département peut déroger aux obligations résultant des articles L. 214-17 et L. 214-18 lorsque :
- ③ « 1° Leur respect est de nature à remettre en cause l'usage actuel ou potentiel de l'ouvrage ou à fragiliser l'équilibre économique de son exploitation ;
- ④ « 2° La dérogation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé ;
- ⑤ « 3° La dérogation se fonde sur l'existence de circonstances locales ;

- ⑥ « 4° La dérogation est compatible avec les engagements européens et internationaux de la France. »

Article 4

Le dernier alinéa de l'article L. 131-16 du code du sport est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il fixe en particulier les conditions dans lesquelles le représentant de l'État dans la région ou le département peut prévoir, par dérogation aux règles édictées par les fédérations délégataires, des délais pour la mise en conformité des installations existantes au regard notamment de l'importance des travaux nécessaires et des capacités financières des collectivités territoriales concernées. »

Article 5

- ① I. – Le livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

- ② 1° Le titre unique devient le titre I^{er} ;

- ③ 2° Il est ajouté un titre II ainsi rédigé :

- ④ « *TITRE II*

- ⑤ « ***DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT***

- ⑥ « *CHAPITRE UNIQUE*

- ⑦ « *Art. L. 1121-1.* – Il est institué auprès du représentant de l'État, dans chaque département, une conférence de dialogue compétente en particulier pour :

- ⑧ « 1° Émettre un avis sur un projet d'arrêté préfectoral de dérogation aux normes ;

- ⑨ « 2° Émettre un avis sur des cas complexes d'interprétation des normes, de mise en œuvre de dispositions législatives ou réglementaires, ;

- ⑩ « 3° Identifier les difficultés locales en la matière et les porter à la connaissance de l'administration centrale ;

- ⑪ « 4° Formuler des propositions de simplification.

- ⑫ « Elle est saisie par le représentant de l'État dans le département, l'un de ses membres, tout maire ou tout président d'établissement public de coopération intercommunale.
- ⑬ « Lorsque le représentant de l'État dans le département envisage de déférer un certificat d'urbanisme, une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code, ou un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale, le représentant de l'État dans le département est tenu de notifier son recours à la conférence de dialogue mentionnée au premier alinéa qui se prononce sur l'opportunité d'un tel recours.
- ⑭ « Lorsque la conférence est saisie conformément au deuxième alinéa, le représentant de l'État dans le département y associe les services de l'État compétents avec voix consultative, s'ils ne sont pas membres de la conférence.
- ⑮ « Son secrétariat est assuré conjointement par les services de l'État et un représentant des collectivités territoriales et de leurs groupements.
- ⑯ « *Art. L. 1121-2.* – En s'appuyant sur les travaux de la conférence de dialogue mentionnée à l'article L. 1121-1, le représentant de l'État dans le département remet chaque année au Gouvernement un rapport sur les difficultés rencontrées en matière d'application des normes, assorti de ses propositions en matière de simplification. »
- ⑰ II. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ⑱ 1° La section 6 du chapitre II du titre III du livre I^{er} est abrogée ;
- ⑲ 2° Au deuxième alinéa de l'article L. 143-21, les mots : « commission de conciliation prévue à l'article L. 132-14 » sont remplacés par les mots : « conférence de dialogue prévue à l'article L. 1121-1 du code général des collectivités territoriales ».
- ⑳ III. – Au 13° du IV de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, les mots : « commission de conciliation mentionnée à l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme » sont remplacés par les mots : « conférence de dialogue prévue à l'article L. 1121-1 du code général des collectivités territoriales ».

Article 6

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 121-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsque le représentant de l'État dans la région ou le département déroge à des normes législatives ou réglementaires, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que s'il est établi qu'il a soit violé de façon manifestement délibérée les conditions de recours à cette dérogation, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. »
- ④ 2° Au second alinéa de l'article 122-4, après les mots : « un acte commandé », sont insérés les mots : « ou expressément autorisé ».