

N° 665

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires,

Par Mme Nadine BELLUROT,

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 ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. 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, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. 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 :

Sénat : 493 et 666 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION : UN OUTIL À DÉVELOPPER AU SERVICE DES TERRITOIRES.....	6
A. LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION : UN LEVIER DE SIMPLIFICATION ET D'ADAPTATION DES NORMES AUX TERRITOIRES.....	6
B. LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION : UN OUTIL AU FORT POTENTIEL QUI MÉRITE D'ÊTRE DÉVELOPPÉ ET DAVANTAGE MOBILISÉ.....	7
1. <i>Un dispositif jugé utile, tant par les préfets que par les élus locaux</i>	7
2. <i>Les freins à l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation</i>	8
II. LA PROPOSITION DE LOI : CONSACRER, ÉTENDRE ET FAVORISER LE RECOURS AU POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION	8
A. CONSACRER AU NIVEAU LÉGISLATIF LE POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION DANS LES MATIÈRES RÉGLEMENTAIRES	8
B. DÉVELOPPER LES POSSIBILITÉS DE DÉROGATIONS CIRCONSTANCIÉES À CERTAINES NORMES LÉGISLATIVES.....	9
C. FAVORISER ET SÉCURISER LE RECOURS AU POUVOIR DE DÉROGATION.....	9
III. FAVORABLE AU RENFORCEMENT DU POUVOIR DE DÉROGATION, LA COMMISSION EN A ÉLARGI LA PORTÉE ET A LEVÉ LES FREINS À SA MOBILISATION.....	10
A. LA COMMISSION A ÉLARGI LA PORTÉE DU POUVOIR PRÉFECTORAL DE DÉROGATION INSCRIT DANS LA LOI	10
1. <i>Une consécration législative du pouvoir de dérogation attendue et bienvenue</i>	10
2. <i>Un élargissement substantiel de la portée du pouvoir de dérogation</i>	11
3. <i>Une démarche d'ouverture, au cas par cas, de facultés de dérogation à certaines normes de valeur législative</i>	11
B. LA COMMISSION A VEILLÉ À GARANTIR L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS DESTINÉS À FAVORISER LE RECOURS AU POUVOIR DE DÉROGATION	12
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er} Pouvoir du préfet de déroger aux normes réglementaires</i>	15
• <i>Article 2 Simplification du régime des dérogations au principe de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage</i>	24
• <i>Article 3 Faculté de dérogation à certaines normes environnementales de nature législative pour préserver l'existence d'ouvrages hydrauliques</i>	32
• <i>Article 4 Dérogation du préfet aux règles édictées par les fédérations sportives</i>	35
• <i>Article 4 bis (nouveau) Faculté de dérogation aux modalités de versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>	39

• <i>Article 5</i> Création d'une « conférence de dialogue » associant les élus locaux à l'exercice du pouvoir de dérogation.....	41
• <i>Article 6</i> Sécurisation, au regard de la responsabilité pénale, de l'action des préfets exerçant leur pouvoir de dérogation	44
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	68
LA LOI EN CONSTRUCTION	69

L'ESSENTIEL

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 *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.*

I. 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.**

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. »

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.

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.

II. 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.

III. 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.

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.*

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

La commission, par l'adoption d'un **amendement COM-4** de la 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 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 seraient obligatoirement membres, de formuler des recommandations en matière de dérogation et de simplification.

Parallèlement, la rapporteure a souligné que la **procédure de « délégalisation »**² **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

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.*

² *Prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution.*

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.* »

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pouvoir du préfet de déroger aux normes réglementaires

L'article 1^{er} tend à **consacrer au niveau législatif le pouvoir de dérogation aux normes réglementaires** reconnu aux préfets depuis 2017, dont les modalités de mise en œuvre sont aujourd'hui fixées par décret.

Tout en procédant à son inscription dans la loi, cet article étendrait parallèlement **le champ du pouvoir de dérogation reconnu aux préfets**, notamment en supprimant la liste limitative de matières dans lesquelles ceux-ci peuvent en faire usage et en leur permettant également de déroger aux **règles de fond**.

Souscrivant pleinement à l'extension de ce pouvoir de dérogation qui permet une plus grande adaptation des normes aux spécificités locales, la commission s'est attachée à **consolider et clarifier l'exercice, par le préfet, de son pouvoir de dérogation**, à l'initiative de la rapporteure et a ensuite adopté cet article.

1. Les préfets sont dotés d'un pouvoir de dérogation aux normes réglementaires, introduit à titre expérimental en 2017, puis généralisé et pérennisé en 2020

1.1. *La reconnaissance d'un pouvoir préfectoral de dérogation aux normes*

a) L'expérimentation d'un pouvoir préfectoral de dérogation

Le décret n° 2017-1785 du 29 décembre 2017 *relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet* a autorisé certains préfets¹, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, à **déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État** (décrets, arrêtés ministériels, etc.).

Les normes arrêtées par l'administration de l'État

La notion de « normes arrêtées par l'administration de l'État » peut sembler ambiguë à première vue et laisser penser que les préfets concernés ne peuvent déroger qu'aux arrêtés de l'État.

Cette notion doit toutefois être entendue plus largement, comme indiqué par le rapporteur public Louis Dutheillet de Lamothe, dans ses conclusions sur l'affaire « Association les Amis de la Terre France² » : « *Malgré l'ambiguïté créée par la formule "normes arrêtées par l'administration de l'État", il faut selon nous comprendre que l'on peut également déroger à des normes décrétées par l'État* ».

¹ Cette expérimentation concernait les préfets des régions et des départements de Pays de la Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Mayotte, les préfets de département du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et la Creuse, ainsi que le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et, par délégation, le préfet délégué dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

² Conseil d'État, 17 juin 2019, Les amis de la Terre France, n° 421 841.

Cette notion englobe par conséquent **l'ensemble des actes pris par le pouvoir réglementaire étatique** (décrets, arrêtés ministériels, circulaires réglementaires, *etc.*).

Ce décret a ainsi autorisé les préfets concernés à prendre, par arrêté motivé, **des décisions non réglementaires relevant de leur compétence**, pour déroger aux normes arrêtés par l'administration de l'État dans les matières suivantes :

- 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, agricultures et forêts ;
- construction, logement et urbanisme ;
- emploi et activité économique ;
- protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- activités sportives, socio-éducatives et associatives.

b) Un pouvoir de dérogation généralisé et pérennisé en 2020

Au vu du bilan positif de l'expérimentation lancée en 2020, le pouvoir préfectoral de dérogation a été **pérennisé à droit constant et étendu à l'ensemble du territoire national** par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 *relatif au droit de dérogation reconnu au préfet*.

Le bilan de l'expérimentation d'un pouvoir préfectoral de dérogation

Réalisé en novembre 2019 par la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), le bilan de l'expérimentation lancée en 2017 est apparu **positif**.

L'évaluation conduite sur la base des 130 arrêtés préfectoraux de dérogation et des retours des préfets concernés par l'expérimentation a en effet permis de mettre en lumière :

- l'absence de tout contentieux ;
- un usage raisonné du pouvoir de dérogation ;
- une instruction fluide et réactive des demandes de dérogation ;
- un avis unanimement favorable des préfets concernés par l'expérimentation.

c) Le caractère innovant du pouvoir préfectoral de dérogation

Le dispositif ainsi institué au bénéfice des préfets constituait alors **une véritable innovation**.

En effet, de nombreuses dispositions autorisent les préfets, dans des cas très précis, à déroger aux normes qu'ils instituent. À titre d'exemple, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales permet au préfet de déroger au principe de participation minimale du maître d'ouvrage, par exemple pour les projets d'investissement en matière de rénovation du patrimoine protégé.

Toutefois, comme relevé par l'inspection générale de l'administration (IGA), le pouvoir préfectoral de dérogation institué d'abord à titre expérimental en 2017, avant d'être pérennisé en 2020, constitue une innovation, en ce qu'il permet au préfet *« de décider, le cas échéant d'initiative, de s'affranchir d'une norme nationale qui n'est pas identifiée à l'avance comme étant dérogeable, en prenant une mesure dont le contenu n'est pas prédéfini¹ »*.

1.2. *Le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets est strictement encadré*

a) L'encadrement du pouvoir préfectoral de dérogation résultant de la lettre des décrets l'ayant institué

Dès sa création à titre expérimental, le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets a été strictement encadré. Ainsi, cette faculté ne peut être mise en œuvre que si la dérogation :

- est justifiée par **un motif d'intérêt général** et l'existence de **circonstances locales** ;

- a pour effet **d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure** ou de **favoriser l'accès aux aides publiques** ;

- est compatible avec **les engagements européens et internationaux** de la France ;

- ne porte pas atteinte aux **intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens**, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

¹ IGA, Évaluation de la mise en œuvre du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, *juin 2022*.

b) Le renforcement de l'encadrement du pouvoir préfectoral de dérogation par le Conseil d'État

Plusieurs décisions rendues par le Conseil d'État sont venues **renforcer encore davantage l'encadrement du pouvoir préfectoral de dérogation**.

Ainsi, dans une décision rendue en 2019¹, le Conseil d'État a validé le décret instituant l'expérimentation, tout en précisant que celui-ci **limitait les dérogations** « *d'une part, aux règles qui régissent l'octroi des aides publiques afin d'en faciliter l'accès, d'autre part, aux seules règles de forme et de procédure applicables dans les matières énumérées afin d'alléger les démarches administratives et d'accélérer les procédures* ».

Par la suite, dans une seconde décision rendue en 2022², le Conseil d'État a indiqué que le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets ne méconnaissait pas le principe d'égalité, tout en précisant que l'exercice de ce pouvoir ne « *devrait pas conduire à des différences de traitement injustifiées* ». En particulier, il a précisé que l'usage de ce pouvoir ne permettait pas aux préfets « *dans le ressort territorial de leur action, de traiter différemment des situations locales analogues* ».

Comme précisé par l'IGA dans le rapport précité, cette décision impose donc aux préfets, « *d'examiner, au-delà du dossier particulier qui leur est soumis à l'instant « T », si la dérogation envisagée n'aurait pas vocation à être étendue, le cas échéant d'initiative, aux autres situations similaires dont ils auraient connaissance ou même qui se présenteraient à eux ultérieurement. Dans ce cas en effet, au vu du précédent, l'abstention d'une nouvelle décision dérogatoire, à situation comparable, pourrait être utilement contestée au contentieux, pour méconnaissance du principe d'égalité* ».

1.3. *Le bilan de l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation*

a) Une faculté jugée utile

Depuis l'entrée en vigueur du pouvoir préfectoral de dérogation, **plus de 900 arrêtés de dérogation ont été portés à la connaissance de la DMATES**, ce qui témoigne de l'appropriation de cette possibilité par les préfets.

Du reste, le nombre effectif d'arrêtés de dérogation édictés depuis la création de ce dispositif est **sans doute supérieur**, dans la mesure où la circulaire du 28 octobre 2024 *portant simplification de l'action publique* a supprimé l'obligation d'information préalable des préfets de région, ainsi que l'obligation de saisine préalable de l'administration centrale.

¹ Conseil d'État, 17 juin 2019, Les amis de la Terre France, n° 421 841.

² Conseil d'État, 21 mars 2022, Associations Les amis de la Terre France et autres, n° 440 871.

Concernant les matières et les bénéficiaires des mesures de dérogation prises par les préfets, il ressort des informations transmises par la DMATES que :

- **95 % des dérogations** ont été prises en matière de **subvention aux collectivités et de système d'endiguement** ;

- **89 % des dérogations concernent les collectivités territoriales ou leurs groupements.**

Les préfets entendus par la rapporteure ont estimé que **le pouvoir de dérogation** qui leur est reconnu avait prouvé son utilité. Simon Bertoux, préfet de l'Ariège, a par exemple indiqué que « *les dérogations accordées ont par exemple permis de **dénouer des difficultés techniques** dans les dossiers engagés ou en cours d'instruction, ou de **revoir les plans de financement** a posteriori de la première décision attributive de subvention* ».

Par ailleurs, dans la Marne, 17 arrêtés de dérogation ont été pris au cours des quatre dernières années, dont la plupart concernaient des dossiers de subventions aux collectivités territoriales, tels que :

- le versement d'un montant d'avance dérogatoire au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ;

- l'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), au titre d'opérations de restauration d'églises classées ;

- le report de la date de démarrage autorisée d'une opération subventionnée par la DETR.

Enfin, toujours selon la DMATES, **aucun recours contentieux n'a été engagé à l'encontre d'un arrêté de dérogation**. En revanche, un recours a été engagé contre le refus d'un préfet de faire usage de son pouvoir de dérogation¹.

b) Une faculté faiblement mobilisée et inégalement mise en œuvre

Si le pouvoir préfectoral de dérogation a été jugé utile par les préfets, il n'en demeure pas moins que cette possibilité a été **faiblement utilisée et inégalement mise en œuvre**.

Ainsi, selon un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, consacré au pouvoir de dérogation des préfets² :

- **douze préfets de département** n'ont jamais utilisé le pouvoir de dérogation ;

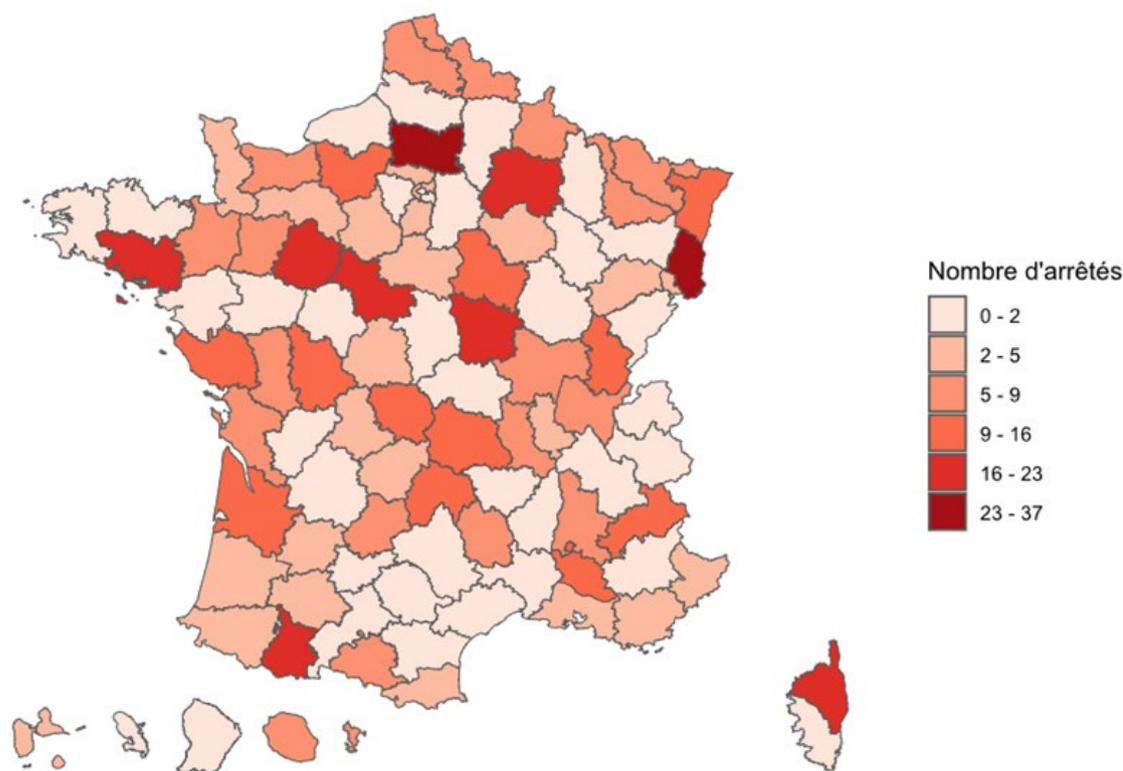
- **douze autres préfets de département** n'y ont recouru qu'une **unique fois** ;

- *a contrario*, **six préfets de département** ont pris plus de 20 arrêtés de dérogation.

¹ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 10 mai 2022, n° 20BX00332.

² Rapport d'information n° 346 (2024-2025) du 13 février 2025 de Rémy Pointereau et Guylène Pantel sur le pouvoir préfectoral de dérogation aux normes.

Nombre d'arrêtés de dérogation pris par département



Source : délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Plusieurs facteurs peuvent expliquer **cette utilisation faible et inégale du pouvoir préfectoral de dérogation**.

En premier lieu, elle peut être liée à **la liste des matières dans lesquelles des dérogations peuvent être prises par les préfets**, qui demeure limitée et exclut, par exemple, les domaines du transport, de la fonction publique territoriale ou encore de la santé publique.

En deuxième lieu, **l'exercice du pouvoir de dérogation se heurte fréquemment à l'existence de normes législatives et européennes**. Comme mis en lumière dans le rapport de l'IGA et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de 2024 consacré à l'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales¹, *« de nombreuses procédures auxquelles certains porteurs de projet souhaiteraient déroger relèvent du niveau législatif et/ou européen, comme les procédures d'autorisation environnementale, ou relatives aux espèces protégées »*.

¹ IGA et IGEDD, Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation, mai 2024.

En troisième lieu, **les préfets eux-mêmes ont exprimé des réticences à déroger aux normes.**

D'abord, cette réticence est liée à l'existence de **freins culturels**, comme l'a indiqué à la rapporteure Laurent Touvet, préfet du Pas-de-Calais. Selon lui, *« déroger va à l'encontre de toute la culture de l'administration. Déroger, c'est appliquer la règle différemment d'un dossier à l'autre, c'est allonger les délais d'instruction, et renoncer à une application mécanique du droit. Les fonctionnaires sont élevés dans la culture du principe d'égalité, celui de faire respecter la loi. Leur demander de s'en écarter conduit à beaucoup de réticences ».*

Ensuite, ces hésitations à se saisir du pouvoir de dérogation sont aussi liées aux **enjeux que présente un dossier**. Toujours selon Laurent Touvet, *« il arrive aussi qu'on hésite à déroger quand l'enjeu économique, médiatique ou politique est très important : ne pas risquer alors un contentieux perdant en s'écartant de la règle ».*

Enfin, il ressort des auditions que de nombreux préfets hésitent également à s'emparer du pouvoir de dérogation qui leur est reconnu en raison du **« risque pénal »** lié à son exercice et inhérent aux décisions dérogeant à la règle commune.

2. Le dispositif proposé : l'élargissement et la consécration du pouvoir préfectoral de dérogation au niveau législatif

L'article 1^{er} tend à **inscrire dans la loi le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets, tout en procédant dans le même temps à son élargissement**, afin de faciliter sa mise en œuvre.

À cet effet, cet article permettrait d'abord au préfet de région ou de département de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État, pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence – comme prévu par le droit en vigueur – **mais également de la compétence des agences ou des services déconcentrés de l'État**. Il s'agirait ainsi de permettre aux préfets de prendre des arrêtés de dérogation relevant par exemple de la compétence des agences régionales de santé (ARS), des rectorats, des agences de l'eau ou encore de l'office national des forêts (ONF)¹.

Toujours dans l'objectif de lever les freins à la mise en œuvre du pouvoir préfectoral de dérogation, **le dispositif proposé prévoit de supprimer la liste limitative des matières dans lesquelles le pouvoir de dérogation peut être mise en œuvre**. Cet élargissement permettrait ainsi aux préfets de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État **dans toutes les matières**, comme par exemple en matière de santé publique ou de transport. Un décret en Conseil d'État préciserait cependant les matières

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

dans lesquelles l'exercice du pouvoir de dérogation serait exclu, pour des raisons de sécurité ou de défense.

L'article 1^{er} permettrait par ailleurs aux préfets, dans certains cas, de déroger aux **règles de fond**, ce qui n'est actuellement pas permis par le droit en vigueur.

Ainsi, lorsque la dérogation bénéficierait à une collectivité territoriale ou à l'un de ses groupements, la dérogation devrait avoir pour effet **d'alléger le poids des normes sur les finances locales ou de faciliter la conduite des projets locaux**, ce qui inclut les dérogations aux règles de fond.

En revanche, lorsque la dérogation interviendrait au bénéfice d'une entreprise ou d'un particulier, elle se limiterait aux seules règles de forme – **sauf s'il s'agit de favoriser l'accès aux aides publiques** – puisqu'elle devrait avoir pour effet **d'alléger les démarches administratives et de réduire les délais de procédure**.

Concernant **l'encadrement du recours au pouvoir de dérogation**, l'article 1^{er} reprend une partie des conditions actuellement fixées par le décret du 8 avril 2020, et dispose que la dérogation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Les autres conditions seraient fixées par décret en Conseil d'État.

3. La position de la commission : consolider et clarifier encore davantage l'exercice par les préfets de leur pouvoir de dérogation

3.1. L'inscription du pouvoir préfectoral de dérogation au niveau législatif a été plébiscitée par les acteurs concernés

La commission s'est montrée favorable à **l'inscription dans la loi du pouvoir préfectoral de dérogation ainsi qu'au principe de son élargissement**.

Les préfets entendus par la rapporteure ont en effet unanimement salué cette ambition. Ainsi, Simon Bertoux, préfet de l'Ariège, a indiqué que *« la portée symbolique d'une inscription du droit de dérogation dans la loi serait importante : elle reconnaîtrait le rôle du représentant de l'État dans les collectivités à évaluer l'intérêt général des projets qu'il a à connaître et à soutenir, et à adapter la norme nationale aux particularités locale »*.

De plus, l'extension proposée est *« de nature à ouvrir le champ des possibilités d'adaptation, et à inciter à la créativité dans l'adaptation de la norme générale aux réalités locales »*.

3.2. Préciser le dispositif pour consolider et clarifier encore davantage l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation

À l'initiative de la rapporteure, la commission a réécrit le dispositif de façon à **clarifier et consolider encore davantage l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation (amendement COM-4)**.

Elle a d'abord précisé que les préfets recourant à ce pouvoir de dérogation pourraient, à ce titre, **prendre des décisions réglementaires et non-réglementaires**. Il n'apparaissait en effet pas pertinent de limiter cette prérogative à la seule édicition de **décisions individuelles**. Les auditions conduites ont en effet montré qu'il pourrait être utile d'autoriser les préfets à prendre des décisions réglementaires pour déroger, par exemple, aux règles de composition de certaines instances locales.

Elle a ensuite remplacé la notion d'« *agences ou (...) services déconcentrés de l'État* », non définie en droit, par la notion de « *services et (...) établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial* », issue de l'article 27 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur*.

Elle a également **supprimé la distinction entre les dérogations pouvant être prises par le préfet, respectivement, au profit des collectivités territoriales et des entreprises et des particuliers**. Elle a en effet jugé que cette distinction n'était pas pertinente et pouvait conduire à exclure un certain nombre de bénéficiaires potentiels, tels que les associations.

Enfin, la commission a souhaité clarifier l'exercice du pouvoir de dérogation, selon qu'il s'agisse **de règles de forme ou de règles de fond**.

D'une part, le préfet pourra déroger aux **règles de forme** pour alléger les démarches administratives ou adapter les délais de procédure.

D'autre part, il sera autorisé à :

- **déroger aux règles de fond**, pour favoriser l'accès aux aides publiques, comme prévu par le droit en vigueur ;

- **prévoir des adaptations mineures des règles de fond pour faciliter la réalisation de projets locaux**.

Il est en effet apparu indispensable à la rapporteure de permettre aux préfets de déroger aux règles de fond pour **garantir la bonne prise en compte des spécificités locales**.

Enfin, la commission a entendu **encadrer le pouvoir préfectoral de dérogation directement dans la loi** et a ainsi précisé que les dérogations et adaptations prises par les préfets devraient :

- être compatibles avec **les engagements européens et internationaux de la France** ;

- ne pas porter atteinte aux **intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens** ;

- ne pas porter une atteinte disproportionnée aux **objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé**.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} ainsi modifié .
--

Article 2

Simplification du régime des dérogations au principe de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage

L'article 2 vise à **simplifier l'octroi de dérogations** au principe de participation minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux projets d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

À cet effet, **il unifie le régime en vigueur des dérogations accordées par le préfet**, en prévoyant que, désormais, le représentant de l'État dans le département pourra accorder une dérogation à ce principe, pour un motif d'intérêt général et pour tenir compte des circonstances locales, en particulier lorsque la contribution minimale du maître d'ouvrage s'avère disproportionnée au regard de sa capacité financière.

La commission a accueilli favorablement cette mesure de simplification, qui facilitera l'octroi de dérogations à la participation minimale des maîtres d'ouvrage et, partant, **la réalisation d'opérations d'investissement pour les collectivités territoriales et leurs groupements** – plus particulièrement pour celles ayant peu de moyens financiers. Elle a par conséquent adopté cet article, après l'avoir modifié pour procéder à une correction rédactionnelle et pour réintroduire une mesure adoptée précédemment par le Sénat, laquelle prévoit une dérogation automatique au principe de participation minimale pour certains projets d'investissement réalisés par les communes rurales.

1. Pour limiter le développement des financements croisés, des règles imposant une participation minimale des collectivités territoriales aux projets d'investissement ont été instaurées

1.1. *Le faible encadrement initial de la participation des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage aux projets d'investissement a entraîné le développement des financements croisés*

a) Le faible encadrement initial de la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement

La participation financière des collectivités territoriales aux opérations d'investissement faisait initialement l'objet d'un encadrement minimal. Le seul encadrement résultait ainsi de l'application :

- de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, qui pose le principe suivant lequel « *les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi* » ;

- de l'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 *relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement*, qui prévoyait qu'une subvention de l'État ne pouvait avoir pour effet de **porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable** par le demandeur.

b) La hausse du recours aux financements croisés par les collectivités territoriales

Le faible encadrement de la participation des collectivités aux opérations d'investissement a donné lieu à un développement important de la pratique des financements croisés ou cofinancements, caractérisée par le financement par plusieurs personnes publiques de la réalisation d'un projet d'investissement commun.

La recherche croissante de cofinancements s'explique principalement par **le manque de moyens de certaines collectivités territoriales, en particulier des petites communes**, pour financer elles-mêmes les équipements et aménagements dont elles ont besoin.

D'autres facteurs ont cependant concouru à l'accroissement de la pratique des cofinancements, tels que **le développement des contrats de plan État-région** ou encore **l'intervention croissante des fonds européens**, ces derniers ne pouvant être versés que si d'autres personnes publiques apportent leur soutien financier.

Par ailleurs, les cofinancements étaient plébiscités par de nombreux élus locaux, arguant notamment de **l'impossibilité de se passer du soutien financier des autres strates** et du **ralentissement de l'investissement public local** qu'induirait une limitation du recours à cette pratique. Les élus locaux soutenaient également que les cofinancements favorisaient **la coopération entre collectivités territoriales** et que l'analyse des dossiers d'investissement par plusieurs acteurs permettait de **limiter les erreurs**.

1.2. *Face aux inconvénients posés par le développement des financements croisés, le législateur a introduit des règles afin de limiter le recours à cette pratique*

a) Les inconvénients posés par la pratique des cofinancements

Le recours aux financements croisés présente **plusieurs inconvénients**.

En premier lieu, les financements croisés portent atteinte à **la transparence et à la lisibilité de l'action publique** pour les citoyens, ces derniers ne parvenant pas toujours à identifier la collectivité territoriale à l'origine d'un investissement et responsable d'un aménagement.

En deuxième lieu, les cofinancements rendent **le montage des dossiers beaucoup plus complexe** pour les élus et **ralentissent la réalisation des projets**.

En troisième lieu, ils peuvent entraîner **la mise en place d'une tutelle d'une collectivité sur une autre**. En effet, une petite commune dont les ressources financières sont limitées peut devenir tributaire des autres niveaux de collectivités pour mettre en œuvre des projets d'aménagement.

Enfin, les financements croisés ne favorisent ni la **maîtrise de la dépense publique locale** ni la **responsabilisation des collectivités territoriales**.

b) L'introduction de règles visant à limiter le recours aux cofinancements

Face aux multiples inconvénients que présente la pratique des financements croisés, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, dite « RCT », complétée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « MAPTAM », a **introduit une règle fixant un taux minimal de participation du maître d'ouvrage aux projets d'investissement**.

Depuis lors, aux termes de **l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales**, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doit assurer **une participation minimale au financement de ce projet**, fixée à **20 %** du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

En sus, depuis l'entrée en vigueur de la loi « MAPTAM », aux termes de **l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales**, toute collectivité territoriale « chef de file » doit assurer **une participation minimale au financement de ce projet**, fixée à **30 %** du montant total des financements apportées par des personnes publiques.

Parallèlement, pour tirer les conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, **leurs modalités d'intervention financière ont été encadrées** lorsqu'ils apportent leur soutien financier à des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une autre strate et qui ne rentrent pas dans leur champ de compétence.

Ainsi, s'agissant des départements, l'article L. 1111-10 du code précité prévoit que ces derniers peuvent financer des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou leurs groupements :

- à la demande des communes et de leurs groupements ;
- pour des raisons de solidarité territoriale et si l'initiative privée est défailante, afin de financer des projets en faveur de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural ;
- pour financer des projets en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural.

L'objectif de l'introduction de ces règles était de **limiter le recours aux financements croisés, de responsabiliser les collectivités territoriales lançant des projets d'investissement et de mieux maîtriser la dépense publique locale**.

1.3. *De nombreuses dérogations aux règles de participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage ont toutefois été introduites au fil du temps par le législateur*

De nombreuses dérogations et exceptions à la règle posée par l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales fixant un taux minimal de participation de 20 % pour les collectivités territoriales et leurs groupements maître d'ouvrage ont été introduites de manière ponctuelle depuis 2010.

a) Les dérogations et exceptions présentant un caractère automatique

Certaines dérogations s'appliquent **automatiquement**.

Il en est ainsi pour la Corse, qui bénéficie d'une exonération spécifique et permanente pour certains projets d'investissement¹. Dans cette collectivité, le taux de participation minimal des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs communes membres assurant la maîtrise d'ouvrage s'établit ainsi à **10 %** 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 lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire.

Les collectivités ultramarines bénéficient également d'une exonération automatique et permanente². Les collectivités de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont pas tenues d'apporter une participation minimale lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage d'un projet. Cette exonération a été introduite afin de ne pas pénaliser leur investissement, pour tenir compte des difficultés budgétaires structurelles auxquelles sont confrontées ces collectivités, alors qu'elles présentent des besoins d'équipement supérieurs à ceux des collectivités métropolitaines.

Une dérogation permanente existe aussi en cas d'intervention d'un fonds européen³. En effet, pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional, dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne, le taux de participation minimale du maître d'ouvrage est fixé à **15 %**.

¹ Cinquième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Premier alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

³ Avant-dernier alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Par ailleurs, la règle de participation minimale du maître d'ouvrage ne s'applique pas aux **opérations figurant dans les contrats de projet État-région, dans les contrats de convergence ou dans toute opération dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État, ses établissements publics ou la société SNCF Réseau.**

b) Les dérogations accordées au cas par cas par le représentant de l'État dans le département

Certaines dérogations au taux de participation minimale du maître d'ouvrage peuvent en revanche être accordées au cas par cas par **le préfet de département**, dans les situations suivantes :

- pour **la rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine**¹ ;

- pour **les opérations concernant le patrimoine non protégé**², lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage. Selon l'étude d'impact de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, le « patrimoine non protégé » s'entend comme « *l'ensemble des biens immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* » auxquels il faut ajouter « *les éléments du patrimoine culturel immatériel* » ;

- pour **la réparation des dégâts causés par des calamités publiques**³, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés ;

- pour les projets d'investissement concernant **les ponts et ouvrages d'art, les équipements pastoraux, la défense extérieure contre les incendies et la construction, la reconstruction, l'extension et la réparation des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique**⁴, si son importance est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d'ouvrage ;

¹ Troisième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Troisième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³ Quatrième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁴ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

- pour les projets d'investissement destinés à **restaurer la biodiversité au sein d'un site Natura 2000**¹ exclusivement terrestre, au vu de l'importance de la dégradation des habitats et des espèces et des orientations fixées dans le document d'objectifs mentionné à l'article L. 414-2 du code de l'environnement, lorsque le représentant de l'État estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.

Par ailleurs, en matière de **rénovation urbaine**², le taux de participation peut également être inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée.

2. Le dispositif proposé : l'unification du régime des dérogations à la participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage octroyées par le préfet

2.1. La simplification de l'octroi, par le préfet, de dérogations à la participation minimale du maître d'ouvrage

L'article 2 de la proposition de loi vise à **simplifier le régime des dérogations au principe de participation minimale du maître d'ouvrage octroyées par le préfet de département.**

À cet effet, il procède à une réécriture complète du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, afin :

- d'une part, de maintenir **le principe d'une participation minimale du maître d'ouvrage à hauteur de 20 % du montant total des financements apportées par des personnes publiques au projet d'investissement ;**

- d'autre part, de prévoir de façon générale que **le représentant de l'État dans le département peut accorder une dérogation à ce principe pour les collectivités territoriales et leurs groupements maîtres d'ouvrage**, pour un motif d'intérêt général et pour tenir compte des circonstances locales, en particulier lorsque la contribution du maître d'ouvrage est disproportionnée par rapport à sa capacité financière.

Cette dérogation générale **se substituerait à toutes les dérogations** pouvant à l'heure actuelle être octroyées par le préfet, pour des projets d'investissement précis, et évoquées précédemment – lesquelles constituaient, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *un inventaire à la Prévert* » méritant d'être simplifié.

¹ Sixième alinéa du III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Ce faisant, **le champ des dérogations serait sensiblement élargi**, puisque le préfet pourrait octroyer une dérogation au principe de participation minimale du maître d'ouvrage pour tout projet d'investissement.

2.2. *Le maintien des dérogations et exceptions applicables automatiquement, sans intervention du préfet*

Parallèlement, le dispositif maintiendrait **les dérogations en vigueur applicables automatiquement** :

- aux opérations d'investissement réalisés par les collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- à certains projets d'investissement réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de Corse ou par leurs communes membres ;

- aux opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional, dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne.

3. **La position de la commission : approuver une mesure qui facilitera l'octroi de dérogations au principe de participation minimale du maître d'ouvrage, et le compléter par un dispositif au bénéfice des communes rurales**

3.1. *Une mesure bienvenue pour faciliter l'octroi de dérogations au principe de contribution minimale du maître d'ouvrage*

La commission a approuvé l'unification du régime des dérogations au principe de participation minimale du maître d'ouvrage accordées par le préfet.

À l'heure actuelle, l'octroi de dérogations par le représentant de l'État apparaît en effet **plus que complexe**, puisqu'il faut vérifier que le projet d'investissement concerné entre bien dans le champ des dérogations prévues par l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales. Cette situation rend plus difficile, pour les maîtres d'ouvrage, **le montage des dossiers pour formuler une demande de dérogation à destination du préfet**, dans un contexte de difficultés d'accès à l'ingénierie locale.

Le champ des dérogations existantes apparaît en outre **trop restreint** : à titre d'exemple, la voirie n'est pas couverte par ces dérogations.

Compte tenu de ces difficultés, **très peu de dérogations sont octroyées par les préfets de département**. À titre d'exemple, en 2022,

seule une centaine de dérogations auraient ainsi été accordées, pour environ 22 000 projets d'investissement lancés cette année-là¹.

La commission souscrit donc entièrement à l'unification et à l'extension proposées du pouvoir de dérogation du préfet en matière de participation minimale du maître d'ouvrage, susceptibles de **faciliter l'octroi de dérogations aux collectivités territoriales et à leurs groupements et par conséquent, la réalisation des opérations d'investissement indispensables au développement des territoires.**

La rapporteure relève par ailleurs que cette mesure a été jugée bienvenue par les préfets entendus au cours des auditions, à l'instar du préfet du Pas-de-Calais, Laurent Touvet, ainsi que de Simon Bertoux, préfet de l'Ariège, qui ont chacun salué la simplification que propose le dispositif.

3.2. *Une mesure complétée pour faciliter la réalisation d'opérations d'investissement par les communes rurales*

À l'initiative d'Hussein Bourgi et des autres membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (**amendement COM-3**) ainsi que de Marie-Claude Lermytte, Dany Wattebled et plusieurs de leurs collègues (**amendement COM-1 rect.**), le dispositif prévu par l'article 2 a été complété, par **une disposition adoptée par le Sénat le 14 février 2024**².

La liste des dérogations au principe de participation minimale du maître d'ouvrage dont bénéficient automatiquement certaines collectivités territoriales a donc été étendue pour prévoir **une participation de 5 % seulement pour les projets d'investissement réalisés par les communes de moins de 2 000 habitants**, dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 2 000 habitants.

Cette dérogation concernerait **les projets d'investissement les plus structurants pour les territoires**, c'est-à-dire les projets d'investissement en matière de rénovation du patrimoine protégé ou non protégé, de rénovation énergétique des bâtiments, d'eau potable et d'assainissement, de protection contre les incendies, de voirie communale ainsi que ceux concernant les ponts et ouvrages d'art.

L'objectif de ce dispositif est de permettre aux **communes rurales dont les budgets sont les plus contraints** de réaliser les investissements indispensables pour leur territoire et leurs habitants, auxquels elles ne peuvent procéder à l'heure actuelle en raison de leurs difficultés budgétaires,

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.*

² *Proposition de loi créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales.*

et du reste à charge élevé qu'implique l'application de la règle de participation minimale de 20 % du maître d'ouvrage.

La commission a en outre, à l'initiative de la rapporteure et par l'adoption d'un **amendement COM-5**, supprimé la précision relative à la procédure à suivre par le maître d'ouvrage pour demander l'octroi d'une dérogation au préfet, cette mention n'apparaissait en effet **pas de nature législative**.

La commission a **adopté** l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Faculté de dérogation à certaines normes environnementales de nature législative pour préserver l'existence d'ouvrages hydrauliques

L'article 3 tend à créer une faculté de dérogation à certaines obligations législatives prévues par le code de l'environnement en matière de continuité écologique afin de préserver l'existence d'ouvrages hydrauliques, tels que des moulins.

La commission a adopté cet article, tout en soulignant que des adaptations du dispositif pourront s'avérer nécessaires lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

1. Les obligations législatives applicables aux ouvrages hydrauliques sur les cours d'eau classés : un objectif de continuité écologique

La **directive-cadre sur l'eau de 2000**¹ a imposé aux États membres des objectifs en matière d'atteinte du bon état écologique (chimique et biologique) des cours d'eau, définissant un cadre juridique contraignant

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques*, dite « LEMA », prise en application de cette directive européenne, a revu les critères de classement des cours d'eau ou sections de cours d'eau pour préserver leur bon état écologique et celui des milieux aquatiques.

L'article L. 214-17 code de l'environnement prévoit la possibilité d'un classement en deux catégories pour les cours d'eau français, sur lesquels les ouvrages hydrauliques doivent assurer un transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs.

¹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Les deux types de listes arrêtées par les préfets coordonnateurs de bassin

La liste n° 1 repose sur une logique de préservation des cours d'eau à fort enjeu contre toute nouvelle atteinte aux conditions de la continuité écologique. Elle consiste en une liste de cours d'eau en très bon état écologique ou identifiés comme réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs est nécessaire, sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique.

En outre, le renouvellement de la concession ou de l'autorisation des ouvrages existants, régulièrement installés sur ces cours d'eau, est subordonné à des prescriptions permettant de maintenir le très bon état écologique des eaux, de maintenir ou d'atteindre le bon état écologique des cours d'eau ou d'assurer la protection des poissons migrateurs (tels que les saumons et anguilles).

La liste n° 2 repose sur une logique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau sur les ouvrages existants, sans remettre en cause les usages existants avérés. Cette liste correspond aux cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs.

Tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant. À la différence de celles prévues en liste n° 1 d'application immédiate, ces obligations s'appliquent à l'issue d'un délai de cinq ans après publication des listes.

Source : Rapport n° 498 (2020-2021) de Guillaume Chevrollier relatif à la continuité écologique des cours d'eau

La nécessité de préserver ou restaurer un bon niveau de continuité écologique sur l'ensemble des cours d'eau découle notamment de **l'obligation, prévue par l'article L. 214-18 du code de l'environnement, de laisser un débit assurant la vie, la circulation et la reproduction des espèces dans les tronçons de cours d'eau à l'aval et d'empêcher la pénétration des espèces dans les canaux d'aménée ou de fuite.**

L'atténuation de l'impact des ouvrages hydrauliques sur la continuité des cours d'eau peut ainsi être exigée en application de ces dispositifs, lors des renouvellements d'autorisations, de remises en exploitation d'ouvrages longuement abandonnés et arrêtés, d'équipements d'ouvrages existants pour une production hydroélectrique ou lors de modifications apportées à des ouvrages existants.

Sur le fondement de ces obligations, **de nombreux ouvrages tels que les moulins ont fait l'objet d'un « effacement », en raison notamment d'une politique de subventionnement des agences de l'eau plus favorable aux effacements qu'aux aménagements.** D'après Guillaume Chevrollier,

rapporteur en 2021 d'une mission d'information de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur cette thématique, « [l]a structuration des aides apportées par les agences de l'eau sur la question de la continuité écologique des cours d'eau conduit dans les faits à accorder une prime à la destruction des ouvrages. »¹

2. La reconnaissance au préfet d'une faculté encadrée de dérogation aux obligations en matière de continuité écologique pour préserver certains ouvrages hydrauliques

L'article 3 tend à rétablir l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement afin d'y inscrire une **faculté, ouverte aux préfets, de déroger aux obligations prévues aux articles L. 214-17 et L. 214-18** du même code.

De telles dérogations devront répondre aux **conditions cumulatives suivantes** :

- être justifiées par le fait que le respect des obligations auxquelles il est dérogé est de nature à remettre en cause l'usage actuel ou potentiel de l'ouvrage ou à fragiliser l'équilibre économique de son exploitation ;
- ne pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé ;
- être fondée sur l'existence de circonstances locales ;
- être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France.

3. Partageant l'objectif de préservation des ouvrages hydrauliques, la commission a adopté cet article dans l'attente d'éventuelles adaptations en séance publique

La commission partage l'objectif, poursuivi par l'article 3, de **préservation de certains ouvrages hydrauliques, tels que les moulins à eau**, eu égard notamment à la valeur patrimoniale.

Le préfet semble à ce titre le mieux placé pour **apprécier, à une échelle territoriale plus fine, l'impact réel de ces ouvrages sur la continuité écologique**.

Toutefois, consciente de la nécessité d'encadrer strictement le dispositif et de veiller à sa conformité avec les engagements européens de la France, la commission a souligné que des adaptations pourront s'avérer nécessaires lors de l'examen de cet article en séance publique.

La commission a adopté l'article 3 sans modification .
--

¹ *Rapport n° 498 (2020-2021) de Guillaume Chevrollier relatif à la continuité écologique des cours d'eau.*

Article 4

Dérogation du préfet aux règles édictées par les fédérations sportives

L'article 4 tend à permettre aux préfets de région et de département de déroger aux règles édictées par les fédérations sportives afin **d'adapter les délais de mise en conformité des installations sportives**. Ces mises en conformité induisent en effet des coûts élevés pour les collectivités propriétaires des installations sportives concernées, parfois disproportionnés au regard de leurs moyens budgétaires. L'objectif est donc de permettre une mise en conformité progressive des installations existantes, pour ne pas grever démesurément les budgets des collectivités concernées.

Favorable à cette mesure qui permettra de prendre en compte la capacité financière des collectivités concernées, la commission a adopté cet article sans modification.

1. Les fédérations sportives délégataires définissent les règles applicables aux équipements sportifs

1.1. Le pouvoir réglementaire des fédérations sportives délégataires

Les fédérations sportives délégataires disposent d'un **pouvoir réglementaire encadré**.

Les fédérations sportives

Les fédérations sportives regroupent plusieurs associations sportives¹ et sont chargées **d'organiser la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives**².

Parmi les fédérations sportives, **les fédérations agréées**³ correspondent à celles qui ont adopté **des statuts comportant certaines dispositions obligatoires**, ainsi qu'un **règlement disciplinaire** conforme à un règlement type et ayant souscrit **un contrat d'engagement républicain**⁴. Leur agrément, délivré par le ministre chargé des sports, leur permet de **participer à l'exécution d'une mission de service public** et de **bénéficier d'aides de l'État**. Au 31 janvier 2024, **120 fédérations agréées** étaient dénombrées en France, parmi lesquelles 92 fédérations unisport et 28 fédérations multisports.

¹ Article L. 131-3 du code du sport.

² Article L. 131-1 du code du sport.

³ Article L. 131-8 du code du sport.

⁴ Article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Parmi les fédérations sportives agréées, on distingue **les fédérations délégataires** ayant conclu un contrat de délégation avec l'État¹. Pour chaque discipline sportive, une seule fédération sportive peut recevoir délégation du ministre chargé des sports. Au 1^{er} janvier 2024, **89 fédérations délégataires étaient recensées**.

Aux termes de l'article L. 131-15 du code du sport, les fédérations délégataires sont chargées :

- d'organiser les compétitions sportives donnant lieu à la délivrance des titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ;
- de procéder aux sélections correspondantes ;
- de proposer un projet de performance fédéral, constitué d'un programme d'excellence sportive, d'un programme d'accession au haut niveau et d'un programme d'accompagnement à la reconversion professionnelle des sportifs de haut niveau ;
- de proposer l'inscription sur la liste des sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau, sur la liste des sportifs « Espoirs » et sur la liste des sportifs des collectifs nationaux.

L'article L. 131-16 du code du sport précise que les fédérations délégataires édictent :

- les règles techniques propres à leur discipline ;
- les règles ayant pour objet de contrôler l'application et de sanctionner le non-respect par les acteurs des compétitions sportives des règles techniques qu'elles fixent ;
- les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;
- les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent ;
- les règles ayant pour objet d'interdire aux acteurs des compétitions sportives, par exemple de réaliser des prestations de pronostics sportifs sur l'une des compétitions de leur discipline, lorsqu'ils sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs.

¹ Article L. 131-14 du code du sport.

Les règlements fédéraux

Selon les informations transmises par l'Association nationale des ligues de sport professionnelles (ANLSP), les règlements fédéraux pris au titre de ce pouvoir réglementaire fixent ainsi :

- les règles techniques de jeu et d'arbitrage ;
- les conditions de participation aux compétitions (licences, statuts des clubs et des joueurs) ;
- les règlements disciplinaires ;
- les normes d'équipements sportifs ;
- les règles économiques et contractuelles (contrats, contrôle de gestion, statut des sportifs).

1.2. *À ce titre, les fédérations délégataires définissent les règles applicables aux équipements sportifs*

a) Les règles applicables aux équipements sportifs

Comme le prévoit l'article R. 131-33 du code du sport, les fédérations délégataires sont plus précisément chargées, au titre du pouvoir réglementaire qui leur est dévolu, de **définir les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives qu'elles organisent ou autorisent.**

Ces équipements sportifs englobent **l'aire de jeu ouverte aux sportifs et aux installations édifiées sur celle-ci**, ainsi que **les installations qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, concourent au déroulement des compétitions** dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes.

Les règles applicables aux équipements sportifs varient en général en fonction de **la catégorie** de laquelle ils relèvent.

À titre d'exemple, l'annexe I du règlement général de la fédération française de rugby, relative aux installations sportives, classe les enceintes sportives en cinq catégories. La catégorie A correspond aux enceintes sportives accueillant entre autres les rencontres internationales tandis que la catégorie E rassemble les enceintes sportives accueillant les entraînements, le « rugby loisir » ou encore l'école de rugby.

Les exigences varient ainsi en fonction de la catégorie de l'enceinte sportive. Par exemple, les installations sportives de catégorie A doivent impérativement disposer de **deux vestiaires d'au moins 60 mètres carrés chacun**, tandis qu'aucune exigence particulière concernant les vestiaires ne s'applique aux enceintes sportives de catégorie E.

b) L'encadrement des règles applicables aux équipements sportifs

Plusieurs dispositions sont venues encadrer le pouvoir réglementaire des fédérations délégataires en matière d'équipements sportifs.

Ainsi, les fédérations délégataires ne peuvent imposer, en matière d'équipements sportifs, **de règles dictées par des impératifs d'ordre commercial**, telles que la définition du nombre de places affectées à l'accueil du public ou la détermination de dispositifs ou d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions¹.

De même, elles ne peuvent imposer **le choix d'une marque pour un matériel ou un matériau déterminé**².

Par ailleurs, les règles applicables aux équipements sportifs doivent :

- être nécessaires à l'exécution de la délégation accordée par le ministre chargé des sports ;

- être proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée :

- **prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes**, notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires³.

2. L'introduction d'un pouvoir de dérogation du préfet aux règles établies par les fédérations délégataires, pour adapter la durée de mise en conformité des installations sportives

L'article 4 tend à permettre au préfet de région ou de département de **déroger aux règles édictées par les fédérations délégataires** sur le fondement de l'article L. 131-16 du code du sport afin de prévoir **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.

Comme l'a indiqué Jérôme Bonet, préfet du Gard, au cours de son audition, **les collectivités territoriales sont en effet majoritairement propriétaires des installations sportives accueillant les compétitions sportives**. Les règles prises par les fédérations délégataires et applicables à ces équipements doivent donc être appliquées par les collectivités territoriales.

En particulier, la mise en conformité des installations sportives est **prise en charge financièrement par les collectivités territoriales**.

¹ Article R. 131-33 du code du sport.

² Ibid.

³ Article R. 131-34 du code du sport.

Or, le changement de catégorie d'une installation sportive, pour permettre par exemple la tenue de compétitions internationales, peut induire **des coûts élevés de mise en conformité, afin de répondre aux exigences définies par les fédérations délégataires**. Ces coûts peuvent être disproportionnés pour certaines collectivités territoriales, notamment les petites communes.

L'objectif du dispositif proposé est donc de permettre au préfet **d'adapter le délai de mise en conformité**, afin de ne pas **pénaliser les collectivités territoriales**, lorsque les coûts de mise en conformité apparaissent disproportionnés au regard de leur capacité financière.

Ce dispositif a été accueilli favorablement par les préfets entendus par la rapporteure au cours des travaux préparatoires. Jérôme Bonet, préfet du Gard, a ainsi indiqué qu'il « *paraît important que le représentant de l'État dans le département ou la région puisse déroger aux règles édictées par les fédérations délégataires pour la mise en conformité des installations sportives existantes, car ces installations sont la propriété des collectivités territoriales. L'objectif visé est de permettre aux collectivités territoriales, propriétaires de ces installations sportives, de prévoir des plans de financement adapté* ».

Dans ces conditions, la commission a approuvé le dispositif prévu par l'article 4, qui permettra de prendre en compte les capacités financières des collectivités territoriales concernées.

La commission a **adopté l'article 4 sans modification**.

Article 4 bis (nouveau)

Faculté de dérogation aux modalités de versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Issu d'un amendement présenté par la rapporteure, l'article 4 bis vise à créer une faculté de dérogation aux règles d'attribution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) au profit des collectivités territoriales.

Lorsqu'elles réalisent un investissement d'un montant particulièrement élevé au regard de leur capacité financière, elles pourraient ainsi demander au préfet le versement anticipé (en « année N » plutôt que « N+2 ») de la compensation correspondante.

La commission a salué cette mesure de soutien à l'investissement local qui bénéficiera particulièrement aux petites communes et a, en conséquence, adopté cet article.

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) constitue un prélèvement sur recettes (PSR) de l'État visant à soutenir l'investissement des collectivités territoriales.

Il donne lieu à l'attribution, aux collectivités territoriales et leurs groupements bénéficiaires, d'un versement, à un taux forfaitaire¹, destiné à **assurer une compensation de la charge de TVA qu'elles supportent** sur un certain nombre de dépenses éligibles.

Le **régime de droit commun donne lieu à un versement en « année N+2 »**² de la compensation, soit deux ans après la réalisation de la dépense éligible concernée.

Certaines collectivités bénéficient toutefois d'un **versement en « année N+1 »**. En effet, les collectivités qui s'étaient engagées dans le plan de relance de l'État en 2009 et 2010 bénéficient, à ce titre, d'un régime de versement dérogatoire : les dépenses prises en compte pour la détermination de leurs attributions au titre du FCTVA sont celles de l'année précédente.

Issu de l'adoption d'un **amendement COM-6** de la rapporteure, l'article 4 *bis* prévoit la création d'une faculté de dérogation à ces règles de versement, à la main du préfet. Il permettrait aux collectivités territoriales bénéficiaires du FCTVA de demander au préfet, lorsqu'elles réalisent une opération d'investissement d'un montant particulièrement élevé, l'obtention d'un versement anticipé du montant de FCTVA correspondant.

Sur décision du préfet, le montant correspondant serait alors intégré au versement annuel dont aurait dû bénéficier la collectivité au titre de l'année en cours. **Ce versement dérogatoire en « année N » devrait donc permettre d'éviter, en particulier aux petites communes, de faire face à des difficultés de trésorerie liées au décalage du versement des compensations attribuées au titre du FCTVA, et ainsi de renforcer l'investissement local.**

La commission a adopté l'article 4 <i>bis</i> ainsi rédigé.

¹ Fixé à 16,176 % par le premier alinéa de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

² Aux termes du premier alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, « les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année. »

Article 5

Création d'une « conférence de dialogue » associant les élus locaux à l'exercice du pouvoir de dérogation

L'article 5 tend à remplacer la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme par une « conférence de dialogue » dont les attributions seraient élargies aux enjeux de dérogation et de simplification des normes.

Cette instance aurait vocation à associer les élus locaux à l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation, notamment en leur permettant d'émettre des avis sur les projets d'arrêtés de dérogation du préfet. Elle aurait également pour mission d'identifier les cas complexes d'interprétation des normes et de formuler des propositions en matière de simplification.

Convaincue de l'intérêt d'un espace d'échanges entre les services de l'État et les élus locaux dédié aux questions de dérogation et de simplification des normes, la commission a toutefois jugé préférable de confier cette mission à une instance existante, plutôt que d'en créer une nouvelle. Elle a donc adopté cet article, modifié par un amendement visant à élargir les compétences du comités locaux de cohésion territoriale (CLCT) en ce sens.

1. La nécessité d'une meilleure association des élus locaux à l'exercice par le préfet de son pouvoir de dérogation

D'après les données fournies par la DMATES à la rapporteure, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 *relatif au droit de dérogation reconnu au préfet*, près de 90 % des arrêtés de dérogation ont bénéficié aux collectivités territoriales.

Pour autant, ce dispositif demeure largement méconnu des élus locaux : en effet, 80 % des élus ayant répondu à la consultation menée à la fin de l'année 2024 par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales ont déclaré ne « *pas connaître cette procédure* »¹.

Afin de favoriser la mobilisation de ce dispositif, il apparaît important que les élus locaux puissent devenir force de proposition en la matière, ce qui suppose de faire connaître à l'ensemble des acteurs locaux intéressés les potentialités du pouvoir de dérogation.

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

2. Le remplacement de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme par une « conférence de dialogue »

L'article 5 tend à créer, en lieu et place de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme, une « conférence de dialogue » visant à mieux associer les élus à l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation.

La commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme : missions et composition

Instituée dans chaque département en application de l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme, la commission de conciliation est chargée, à titre principal, de **rechercher un accord** entre, d'une part, l'autorité compétente pour élaborer les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les cartes communales et, d'autre part, les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.

Présidée par un élu communal, la commission est **composée, conformément à l'article R. 132-10 du code de l'urbanisme**, de :

- six élus communaux représentant au moins cinq communes différentes et à Paris au moins cinq arrondissements ;
- six personnes qualifiées en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement.

Elle peut être saisie par le préfet, les maires, les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), certaines personnes publiques et représentants d'associations en cas de différends.

Elle **formule ses propositions dans le délai de deux mois** à compter de la saisine, lesquelles sont rendues publiques. Ces propositions n'ont pas de valeur contraignante (article R. 132-19 du code de l'urbanisme).

À cet effet, serait introduit un nouveau titre II (« *Dialogue entre les collectivités territoriales et l'État* ») au sein du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce titre sera composé des articles L. 1121-1 et L. 1121-2, précisant les missions attribuées à la nouvelle instance.

Instituée auprès du représentant de l'État dans le département, celle-ci serait ainsi chargée :

- d'émettre des avis sur des projets d'arrêtés préfectoraux de dérogation aux normes ;
- d'émettre des avis sur des cas complexes d'interprétation des normes, de mise en œuvre de dispositions législatives ou réglementaires ;
- d'identifier les difficultés locales en la matière et les porter à la connaissance de l'administration centrale ;

- de formuler des propositions de simplification.

En outre, serait introduite une obligation incombant au préfet de département de **notifier à la nouvelle instance son recours lorsqu'il envisage de déférer certains documents d'urbanisme**¹.

Enfin, l'article 5 prévoit la **remise au Gouvernement, par le préfet de département, d'un rapport annuel** « sur les difficultés rencontrées en matière d'application des normes, assorti de ses propositions en matière de simplification ».

3. La position de la commission : élargir les attributions des comités locaux de cohésion territoriale aux enjeux de dérogation et de simplification

La commission a pleinement souscrit à l'objectif poursuivi par ce dispositif : il convient de **faire connaître et d'évaluer l'exercice du pouvoir préfectoral de dérogation** à l'échelle des territoires et, pour ce faire, **d'associer pleinement les élus locaux**.

Cet enjeu d'appropriation du dispositif par les acteurs locaux est **d'autant plus crucial que la portée du pouvoir de dérogation serait sensiblement étendue** par les modifications apportées à l'article 1^{er} par la commission. En effet, celles-ci tendent notamment à permettre des adaptations à des « normes de fond » lorsqu'elles ont pour effet de faciliter la réalisation des projets locaux.

Toutefois, **la commission a, par l'adoption d'un amendement COM-7 de sa rapporteure**, substantiellement modifié les modalités d'organisation de ce dialogue territorial en matière de dérogation et de simplification.

Elle a en effet **jugé préférable, en lieu et place de la création d'une nouvelle instance, d'élargir les attributions des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT)**. Réunis au moins deux fois par an par le délégué territorial - qui n'est autre que le préfet de département - de l'Agence nationale de la cohésion des territoriales (ANCT), ces CLCT constituent d'ores et déjà un lieu de coordination et d'échanges avec les élus locaux sur l'accompagnement dont bénéficient ou souhaitent bénéficier les collectivités territoriales pour mener à bien leurs projets.

En complétant l'article L. 1232-2 du CGCT, l'amendement vise à étendre **les attributions des CLCT aux questions relatives à l'usage par le préfet de son droit de dérogation et, partant, aux enjeux de simplification du droit applicable**. En effet, l'accroissement du nombre et de la complexité des normes pesant sur les collectivités constitue bien souvent un frein dans la conduite et la réalisation des projets locaux.

¹ Les certificats d'urbanisme, les décisions relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code général des collectivités territoriales (CGCT), les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents d'urbanisme en tenant lieu ou les cartes communales.

Aussi le préfet aura-t-il l'obligation de **présenter la liste des arrêtés de dérogation qu'il a pris au cours de l'année écoulée et d'en dresser un bilan détaillé**. Les autres membres du comité, à commencer par les élus, pourront alors présenter leurs observations et leurs recommandations.

Dans la même perspective, l'amendement prévoit **l'intégration des parlementaires à la liste des membres qui composent les CLCT**. À ce jour, les préfets ont en effet une pratique différente, certains CLCT accueillant l'ensemble des parlementaires à leurs travaux, et d'autres pas. La présence des parlementaires permettra ainsi de mieux faire connaître les difficultés rencontrées tant par les élus que les services déconcentrés et, ainsi, favorisera l'identification de normes, y compris législatives, méritant d'être simplifiées.

Enfin, la commission a jugé nécessaire **de préserver la cohérence, le fonctionnement et le rôle de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme**, dont l'action en matière de résolution amiable des conflits est reconnue par **les élus locaux, qui ont exprimé leur attachement à cette instance**. À cet égard, l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a indiqué à la rapporteure être « *très attachée à cette commission et au rôle qu'elle peut jouer* » pour la « *résolution amiable des conflits en matière d'urbanisme* ».

La commission a **adopté l'article 5 ainsi modifié**.

Article 6

Sécurisation, au regard de la responsabilité pénale, de l'action des préfets exerçant leur pouvoir de dérogation

L'article 6 entend sécuriser la situation des préfets au regard de la responsabilité pénale qu'ils sont susceptibles d'encourir à raison de l'exercice de leur pouvoir de dérogation.

À cette fin, il prévoit, d'une part, de compléter l'article 121-3 du code pénal pour préciser les conditions dans lesquelles leur responsabilité pénale peut être engagée dans le cadre d'une infraction non intentionnelle résultant de l'exercice du pouvoir de dérogation et, d'autre part, de modifier la définition générale de la cause objective d'exonération de responsabilité pénale en raison d'un acte commandé par l'autorité légitime (article 122-4 du même code), afin qu'elle trouve également à s'appliquer en cas d'acte « *expressément autorisé* ».

Jugeant nécessaire de clarifier les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des préfets peut être engagée à raison du recours au pouvoir de dérogation, la commission a modifié le dispositif proposé en précisant les conditions dans lesquelles le régime des infractions non intentionnelles s'appliquera à cette situation, et supprimé la modification de l'article 122-4 relatif à l'exonération de responsabilité pour commandement de l'autorité légitime.

Elle a adopté l'article 6 ainsi modifié.

1. La responsabilité pénale encourue par les préfets en cas d'infraction non intentionnelle

1.1. Les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des préfets en cas de lien de causalité indirect avec le dommage

Les préfets, comme tous les décideurs publics, sont responsables pénalement des infractions qu'ils commettent dans leurs fonctions, y compris en cas de « causalité indirecte » entre la faute pénale et le dommage causé.

Sont ainsi pleinement applicables aux préfets les dispositions, introduites par la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 *tendant à préciser la définition des délits non intentionnels*, dite « Fauchon », prévues au quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal.

Cet alinéa dispose que : « *les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

1.2. La responsabilité pénale encourue à raison de l'exercice par le préfet de son pouvoir de dérogation

Si, usant du pouvoir de dérogation dont il dispose, le préfet a concouru à créer une situation à l'origine d'un dommage, sa responsabilité pénale peut être engagée sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal.

Interrogée sur ce point par la rapporteure, la DMATES a confirmé que les préfets « *ont fait part de leur préoccupation s'agissant du risque pénal en cas de mise en œuvre de leur droit de dérogation [et exprimé] un besoin légitime d'une véritable sécurisation pénale, d'autant plus si ce droit de dérogation venant à être élargi, à toutes les matières par exemple* ».

Tant les auditions de préfets menées par la rapporteure que les récents travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales¹ ont permis **d'identifier ce risque pénal comme étant un véritable frein à la mobilisation par les préfets de leur pouvoir de dérogation.**

De même, du rapport remis au Premier ministre par Christian Vigouroux le 13 mars 2025 et consacré aux enjeux de sécurisation de l'action des autorités publiques², il ressort que s'ils sont « *unaniment convaincus de l'utilité opérationnelle d'un tel dispositif, les préfets ont néanmoins une perception aiguë des risques encourus dans l'usage d'un droit potentiellement générateur de dommages dont il pourrait être demandé réparation à l'État au civil, ou à eux-mêmes, au pénal* ».

2. La sécurisation de l'action des préfets par la modification du régime général de la responsabilité pénale

En réponse à ces inquiétudes et afin de sécuriser, au plan de la responsabilité pénale, l'action des préfets usant de leur pouvoir de dérogation, l'article 6 prévoit deux dispositifs distincts.

- Une modification de l'article 121-3 du code pénal visant à préciser les conditions d'engagement de la responsabilité pénale du préfet dans le cadre d'une infraction non intentionnelle qui résulterait d'une dérogation

Le 1^o de l'article 6 de la proposition de loi vise à insérer, à l'article 121-3 du code pénal, un alinéa précisant que « *[l]orsque 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* ».

La principale portée juridique d'une telle adjonction réside dans la précision selon laquelle la violation « *manifestement délibérée [d']une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* » exigée au quatrième alinéa dudit article serait constituée, en l'espèce, si le préfet a délibérément violé les conditions de recours au pouvoir de dérogation.

- Un élargissement général de la cause objective d'exonération de responsabilité pénale pour « commandement de l'autorité légitime »

Le 2^o de l'article 6 prévoit une modification du second alinéa de l'article 122-4 du code pénal, afin d'étendre la définition de la cause objective d'exonération

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

² *Rapport de Christian Vigouroux au Premier ministre, « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit », 13 mars 2025.*

de responsabilité pénale en cas d'acte commandé par l'autorité légitime aux cas où un tel acte aurait été « *expressément autorisé* » par la même autorité.

Cette mesure semble destinée à couvrir l'hypothèse dans laquelle un préfet aurait expressément demandé - et reçu - de l'administration centrale une autorisation à prendre un arrêté de dérogation.

3. Si elle a jugé utile de sécuriser l'action des préfets, la commission a clarifié et recentré le dispositif proposé

La commission a **jugé légitimes les inquiétudes exprimées par les préfets**, qui ont fait figurer le « risque pénal » au rang des motifs susceptibles de constituer un **obstacle à la mobilisation** du pouvoir de dérogation.

À l'initiative de sa rapporteure, **la commission a adopté un amendement COM-8 de rédaction globale de l'article 6 visant à en recentrer et à préciser le dispositif**, en y apportant deux principales modifications.

D'une part, elle a **supprimé la modification envisagée de l'article 122-4 du code pénal**, visant à élargir la cause objective d'exonération pénale en cas d'acte commandé par l'autorité légitime aux cas où un tel acte aurait été « *expressément autorisé* ». **Cette mesure n'est pas apparue nécessaire pour améliorer la protection des préfets, pour deux raisons.**

Premièrement, le pouvoir de dérogation, tel que consacré par la proposition de loi, constitue une **prérogative propre des préfets**, qui décident d'y recourir selon leur libre initiative. Ainsi, l'on peine à percevoir dans quelle hypothèse un préfet serait « *expressément autorisé* » à mettre en œuvre une dérogation par arrêté. Cette analyse est confortée par la suppression, par la circulaire du Premier ministre en date du 28 octobre 2024¹, des obligations d'information préalable des préfets de région et de saisine préalable de l'administration centrale sur les projets de dérogation.

Deuxièmement, la mesure initialement envisagée aurait conduit à modifier la rédaction d'une cause objective d'irresponsabilité pénale, avec des **conséquences sur le régime général de la responsabilité pénale qui outrepassent largement le champ de la proposition de loi** et le cas spécifique de préfets faisant usage de leur pouvoir de dérogation. À cet égard, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a notamment estimé que le dispositif initial aurait pu « *permettre à toute personne, publique ou privée, de s'exonérer relativement aisément de toute responsabilité pénale, dès lors qu'elle peut justifier d'une autorisation d'un supérieur hiérarchique* ».

¹ *Circulaire du 28 octobre 2024* relative à la simplification de l'action publique et accompagnement des projets locaux.

D'autre part, a été introduite une nouvelle rédaction des conditions dans lesquelles le préfet pourrait voir sa responsabilité pénale engagée dans le cadre d'une infraction non intentionnelle provoquée à raison de l'exercice de son pouvoir de dérogation. La nouvelle rédaction de l'article 6 reprend, pour l'essentiel, les dispositions issues de la loi dite « Fauchon » de 2000¹ (art. 121-3, al. 4 du code pénal).

La rédaction retenue précise notamment que la condition de violation manifestement délibérée d'une obligation prévue par la loi ou le règlement s'entendrait, en l'espèce, d'une **violation manifestement délibérée des conditions d'exercice du pouvoir de dérogation telles qu'elles résultent de l'article 1^{er}** de la proposition de loi. Dès lors, la nouvelle rédaction comporte une référence à l'article 121-3 du code pénal, sans pour autant y codifier la nouvelle disposition.

La commission a **adopté l'article 6 ainsi modifié.**

¹ Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 27 MAI 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous passons à l'examen du rapport de notre collègue Nadine Bellurot sur la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Cette proposition de loi tend à renforcer et sécuriser le pouvoir de dérogation des préfets, afin de permettre une meilleure adaptation des normes aux réalités des territoires. Chacun de nous en a conscience, les élus sont aujourd'hui confrontés à un carcan normatif étouffant, qui entrave la réalisation de nombreux projets locaux et génère bien souvent un sentiment d'impuissance et d'incompréhension.

C'est la raison pour laquelle notre assemblée est plus que jamais engagée pour endiguer cette tendance à l'augmentation ininterrompue du nombre de normes, qui deviennent d'ailleurs de plus en plus complexes. De nombreuses initiatives en témoignent, à l'instar de la Charte sur la simplification signée entre le Sénat et le Gouvernement en 2023 ou encore de l'organisation, le mois dernier, sous la présidence de Gérard Larcher, de la troisième édition des assises de la simplification.

La proposition de loi que nous examinons s'inscrit dans la droite ligne de ces initiatives de simplification, puisqu'elle entend renforcer le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets.

Ce texte est issu des travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui a rendu ses conclusions au mois de février 2025. Déposée par Rémy Pointereau et Guylène Pantel et cosignée par près de 130 de nos collègues, la proposition de loi traduit les principales recommandations de ces travaux.

Avant de vous en présenter plus en détail le contenu, permettez-moi de dire quelques mots du pouvoir préfectoral de dérogation actuel et du bilan qui peut en être tiré.

Le constat d'une complexité normative préjudiciable tant aux projets des collectivités qu'à l'action de l'État dans les territoires a donné lieu, en 2017, au lancement d'une expérimentation visant à reconnaître à certains préfets de région ou de département un pouvoir général de dérogation aux normes réglementaires étatiques.

À la suite d'un premier bilan concluant, le dispositif a été pérennisé et étendu à l'ensemble du territoire national par un décret publié en 2020. Il demeure strictement encadré : les dérogations ne peuvent intervenir que

dans une liste de matières limitativement énumérées ; le préfet ne peut déroger qu'aux normes arrêtées par l'administration de l'État, ce qui exclut celles qui sont fixées par les agences et opérateurs ; le préfet ne peut déroger qu'à des normes de forme ou de procédure puisque la dérogation doit avoir pour effet d'alléger des démarches administratives, de réduire des délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques.

Depuis l'entrée en vigueur du décret de 2020, quelque 900 arrêtés préfectoraux de dérogation ont été portés à la connaissance de l'administration centrale. Toutefois, le nombre effectif d'arrêtés est probablement supérieur, puisque la circulaire du Premier ministre en date du 28 octobre 2024 a supprimé les obligations d'information préalable des préfets de région et de saisine préalable de l'administration centrale. Avant 2024, le préfet devait demander l'autorisation à la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) ; ce n'est plus le cas dans le droit en vigueur.

Au regard du potentiel que présente cet outil et des attentes qu'il a suscitées, ce nombre de dérogations, assez faible, peut paraître décevant.

Pour autant, lorsqu'il a été utilisé, le pouvoir de dérogation s'est développé dans un cadre consensuel et en concertation avec les élus locaux : en témoigne l'absence presque totale de contentieux ; au reste, près de 90 % des dérogations ont bénéficié aux collectivités territoriales, même si elles peuvent également bénéficier aux entreprises ou aux particuliers.

Les auditions que j'ai conduites – nous en aurons d'autres avec les associations d'élus d'ici à la séance publique –, en particulier avec des préfets actuellement en fonction, m'ont permis d'identifier plusieurs obstacles à la pleine mobilisation de ce nouvel outil, en dépit d'une accélération récente du nombre d'arrêtés. Ainsi, la liste des matières concernées par le droit de dérogation demeure limitée : elle exclut, par exemple, les questions de transport et de santé ; les initiatives de dérogation se heurtent bien souvent à la présence de normes législatives et européennes ; l'attachement au principe d'égalité, qui irrigue la culture de l'administration, entre en contradiction avec l'idée d'une application différente de la norme selon les cas. À l'appui de ce constat, l'un des préfets que nous avons auditionnés a qualifié le pouvoir de dérogation de « choc culturel ». Enfin, les préfets ont pu éprouver certaines réticences liées à la crainte d'encourir une responsabilité pénale en raison du recours au pouvoir de dérogation.

La proposition de loi que nous examinons comporte six articles, qui visent précisément à lever ces différents freins.

L'article 1^{er} consacre le pouvoir de dérogation du préfet en matière réglementaire. Il s'inspire largement de la rédaction du décret de 2020, avec toutefois quelques différences. Premièrement, le pouvoir de dérogation du préfet serait élargi à toutes les matières. Deuxièmement, le préfet pourrait déroger non seulement aux normes arrêtées par l'administration de l'État,

mais également à celles qui relèvent de la compétence des agences. Troisièmement, ce pouvoir serait étendu à des normes de fond, puisque le préfet pourrait prévoir des dérogations ayant pour effet de faciliter la conduite des projets locaux.

Les articles 2, 3 et 4 prévoient des cas circonstanciés et répondant à des objectifs précisément définis, dans lesquels le préfet peut déroger à des normes législatives au bénéfice des collectivités territoriales.

Ces articles concernent respectivement les règles relatives au financement minimal de leurs projets par les maîtres d'ouvrage - c'est l'objet de l'article 2 -, les règles relatives à la construction et au maintien d'ouvrages hydrauliques - à l'article 3 - et les règles de mise en conformité des installations sportives - à l'article 4.

Je rappelle, au passage, que cette méthode du cas par cas est la seule qui soit conforme aux exigences constitutionnelles lorsqu'il s'agit de dérogations intervenant dans le domaine législatif.

L'article 5 prévoit la création d'une conférence de dialogue qui remplacerait la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme. Cette nouvelle instance a vocation à 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. Elle serait également habilitée à formuler des recommandations en matière de simplification et à obtenir la notification des déférés préfectoraux engagés à l'encontre de certains documents d'urbanisme.

Enfin, l'article 6 tend à modifier plusieurs dispositions du code pénal afin de sécuriser le recours par les préfets à leur pouvoir de dérogation.

Dans son principe, le texte est largement consensuel : il s'agit en effet de consacrer et de renforcer un outil prometteur au service de la simplification des normes et de la facilitation des projets locaux.

Cela étant, je vous proposerai plusieurs améliorations, à partir de l'ensemble des auditions que j'ai menées, en présence de certains de nos collègues. Elles visent essentiellement à étendre la portée du pouvoir de dérogation et à renforcer les mesures susceptibles d'en favoriser l'utilisation.

Tout d'abord, je vous proposerai une réécriture de l'article 1^{er} relatif au pouvoir de dérogation en matière réglementaire, afin de permettre au préfet de déroger aux normes arrêtées par l'ensemble des agences, des offices et des opérateurs de l'État du département ou de la région ; de décider de dérogations au bénéfice de toute personne, qu'il s'agisse d'une collectivité, d'un particulier, d'une entreprise ou encore d'une association ou d'une fondation ; enfin, de déroger à des normes de fond, en permettant d'y apporter des adaptations mineures lorsqu'elles ont pour objet de faciliter la réalisation des projets locaux.

Parallèlement, je vous propose d'enrichir la liste des dérogations législatives – en matière de sport et d'ouvrages hydrauliques – en introduisant un nouvel article qui permettrait au préfet, sur demande d'une collectivité, de verser la compensation au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en année n – et non en année $n+2$ –, lorsqu'elle réalise un investissement très important au regard de sa capacité financière. Il s'agit d'une mesure de soutien à l'investissement des petites communes, qui sont parfois confrontées à des difficultés de trésorerie pour les opérations les plus coûteuses.

S'agissant du dialogue territorial en matière de dérogation et de simplification prévu à l'article 5, plutôt que de créer une nouvelle instance, je vous propose d'élargir les compétences des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT), qui constituent d'ores et déjà un espace d'échanges dédié à la facilitation des projets locaux. Chaque année, devant ce comité, le préfet de département devra présenter un bilan exhaustif de l'exercice de son pouvoir de dérogation. Il appartiendra alors au comité, dont les parlementaires seraient obligatoirement membres, de formuler des recommandations en matière de dérogation et de simplification.

J'en profite pour souligner que ce dialogue devra être l'occasion de mieux mobiliser la procédure dite de délégalisation : lorsque des dispositions législatives empiètent sur le domaine réglementaire, élus et services de l'État ont tout intérêt à les identifier pour qu'elles soient « déclassées » et puissent ensuite faire l'objet de dérogations au profit des collectivités territoriales.

Pour finir, je vous proposerai de clarifier et de simplifier le dispositif pénal inscrit à l'article 6, avec un amendement qui reprend le régime de la loi Fauchon de 2000 en l'adaptant à la situation du préfet ayant recours au pouvoir de dérogation.

En intégrant ces améliorations, nous avons l'occasion de bâtir un dispositif robuste, pour agir concrètement en faveur de la simplification et de l'adaptation des normes et conforter le rôle de fer de lance de notre assemblée en la matière.

Je vous propose donc, sous réserve de l'adoption de ces amendements, d'adopter cette proposition de loi.

Mme Cécile Cukierman. – Je remercie la rapporteure de son travail qui n'était pas simple, au vu de la rédaction initiale de cette proposition de loi.

Nous avons tous conscience de la difficulté qu'éprouvent, parfois, les préfets à exercer pleinement leur rôle au service de l'aménagement de nos départements, tout en tenant compte des réalités de la différenciation territoriale qui peuvent exister entre les territoires d'un même département.

Cependant, en matière de normes, je crois que, si la loi est mal faite, il vaut mieux la réécrire. J'entends, par ailleurs, ce qui a été dit au sujet des fédérations sportives, qui sont de grandes productrices de normes imposées

aux collectivités territoriales. Or je doute que, pour certaines d'entre elles, la simple dérogation préfectorale suffise à leur convenir. Elles conserveront en effet la capacité de décider si tel ou tel match peut se tenir dans tel équipement ; cela ne règlera, *in fine*, que très partiellement les difficultés rencontrées par les élus concernés.

Enfin, il me semble essentiel de nous prémunir de l'idée que le préfet, parce qu'il peut parfois jouer le rôle d'exutoire pour les élus locaux, serait à même de tout faire. Les préfets ne font ni tout, ni n'importe quoi. Ils constituent un outil de régulation indispensable, garant d'une forme de continuité de l'État républicain dans les territoires. Renforcer leurs prérogatives ne revient pas, à mon sens, à les fragiliser.

Avec cette proposition de loi, on tend toutefois à imposer au préfet le recours au pouvoir de dérogation, sans mesurer pleinement les implications d'un tel usage ; car déroger, c'est prendre un risque. Et dans les faits, certains préfets préféreront probablement saisir le juge administratif avant de prendre une décision, afin d'éviter toute mise en jeu de leur responsabilité, ce qui ne fera qu'alimenter une inflation normative supplémentaire.

Dans tous les cas, si cette proposition de loi devait aboutir, il me semble indispensable de procéder à une véritable évaluation de ses effets dans ses différents domaines d'application.

Je me félicite d'abord de la réécriture de l'article 5. Sa version initiale relevait d'une véritable usine à gaz : mal définie, de composition incertaine, et qui n'avait pour seul effet que d'emboliser l'action publique au lieu de la fluidifier. Ce travers est toujours regrettable dans une proposition de loi sénatoriale.

Ensuite, je m'étonne de l'amendement COM-6 relatif à la possibilité de déroger aux règles du FCTVA. Non sur le principe : dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (PLF), je dépose chaque année un amendement visant à instaurer le principe de contemporanéité du FCTVA.

Je rappelle qu'au cours de l'examen du dernier PLF, un amendement en ce sens avait été adopté, mais qu'une seconde délibération, sur l'initiative de la majorité sénatoriale qui invoquait son coût potentiel, estimé à 6,5 milliards d'euros pour 2025, l'avait ensuite annulé.

Je m'interroge donc sur la portée de cet amendement au regard de l'article 40 de la Constitution. Au-delà même du débat juridique, je m'interroge aussi sur le respect de règles éthiques entre nous.

Cela étant, je me réjouis - et je pense que les maires aussi s'en réjouiront - de voir enfin le Sénat défendre l'idée de contemporanéité du FCTVA, après le coup de force du mois de décembre 2024. Mais, comme pour les préfets, un peu de constance permettrait, parfois, de mieux réguler l'action publique et de progresser sereinement.

En l'état, je salue le travail effectué, notamment pour relever le niveau d'un texte qui, à son origine, n'était pas, à mon sens, à la hauteur. Mais nous nous abstenons lors du vote final.

M. Pierre-Alain Roiron. - Cette proposition de loi ambitionne de mieux reconnaître et de promouvoir l'usage du pouvoir de dérogation des préfets, un pouvoir dont le potentiel demeure, à ce jour, largement sous-exploité au bénéfice des collectivités territoriales. Les données du rapport de la délégation sénatoriales aux collectivités territoriales relatif au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes en attestent clairement.

Plusieurs dispositions vont dans le sens d'une clarification bienvenue, en faveur d'un accompagnement plus souple des projets portés par les collectivités locales. Je pense notamment à la création de la conférence locale de dialogue entre l'État et les collectivités, ainsi qu'à l'article 6, dont la nouvelle rédaction, proposée par la rapporteure, vise à encadrer la responsabilité pénale des préfets, dans l'esprit de la loi dite Fauchon.

S'agissant de l'article 2, nous proposons de compléter le dispositif par l'introduction d'une dérogation automatique au bénéfice des communes de moins de 2 000 habitants disposant d'un faible potentiel financier. Ce mécanisme, déjà adopté par le Sénat en février 2024, faciliterait la réalisation de projets essentiels dans nos territoires, qu'il s'agisse d'alimentation en eau potable, de voirie ou encore de rénovation patrimoniale, en levant les freins liés à la lourdeur ou à l'incertitude juridique des dispositifs dérogatoires actuellement en vigueur.

En revanche, nous demandons la suppression de l'article 3. Derrière une intention affichée de répondre à certaines situations locales bien identifiées, comme celle des moulins à eau, se dessine une possibilité trop large de dérogation aux normes environnementales. Si l'on peut comprendre l'objectif de lever certaines contraintes locales, la rédaction actuelle ouvre la voie à une remise en cause trop étendue des normes applicables aux ouvrages hydrauliques. Dans un contexte de vulnérabilité croissante de nos écosystèmes aquatiques, et alors que notre pays accuse un retard préoccupant en matière de qualité des eaux, une telle disposition ne semble ni justifiée ni compatible avec les engagements environnementaux de la France à l'échelon communautaire.

Par ailleurs, nous saluons l'amendement visant à intégrer les parlementaires aux comités locaux de cohésion territoriale. J'exprime le souhait que ces comités se réunissent régulièrement, car leur bon fonctionnement permettra de mieux faire remonter les besoins exprimés par les élus locaux sur le terrain, et de renforcer ainsi le lien entre le législateur et les collectivités territoriales.

M. Guy Benarroche. – Nous ne parvenons pas à légiférer de manière cohérente. Les propositions de loi s'accumulent et nous n'arrivons pas à bâtir une vision cohérente du territoire, que ce soit pour la décentralisation ou pour la recentralisation.

Ce texte de loi vise à poursuivre les efforts engagés depuis trois ou quatre ans vers une recentralisation totale : certes, celle-ci se fait autour des pouvoirs déconcentrés de l'État, en l'occurrence le préfet, mais ce n'en est pas moins une recentralisation.

Si le besoin de simplification est réel au vu des difficultés que rencontrent les maires pour comprendre ou appliquer certaines normes, et si le pouvoir de dérogation est effectivement utile, notamment pour l'obtention de subventions, ce texte n'apporte pas une bonne réponse. Constatant que les normes sont trop nombreuses, mais qu'il est trop compliqué d'y toucher, il prévoit plutôt de donner aux représentants de l'État que sont les préfets le pouvoir de déroger aux règles et aux lois existantes. Ce raisonnement me paraît un peu spécieux, et très centralisateur. Il laisse entre les mains d'une seule administration et d'un seul homme le pouvoir de décider de procéder à certaines dérogations, y compris sur des décisions prises, en toute légitimité, par des opérateurs de l'État qui ne sont pas sous son contrôle. Or cela risquerait d'affecter notamment l'application des normes environnementales ou sociales.

En l'état, nous ne pouvons pas voter ce texte.

M. André Reichardt. – Cette proposition de loi émanant de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales mérite naturellement que l'on s'y attarde, mais elle me semble apporter une mauvaise réponse à un vrai problème.

Une fois n'est pas coutume, je rejoins les propos de Guy Benarroche et de Cécile Cukierman : si l'on veut accroître le pouvoir des préfets en matière de dérogation aux normes, commençons par nous demander pourquoi ces normes existent et si elles sont bonnes. Faut-il même toutes ces normes ? Ne faudrait-il pas limiter l'importance du pouvoir normatif, comme le font d'autres pays ? En tant que législateur, je fixe un cadre, une orientation, mais je ne vais pas jusqu'à tout réglementer. Je laisse à ceux qui seront amenés à mettre en œuvre ces orientations, notamment les collectivités locales concernées, la possibilité de fixer les normes qui s'appliqueront dans leurs territoires.

Donner de plus en plus d'importance aux préfets revient à renforcer la centralisation. Est-ce ce que nous voulons ?

Un pouvoir normatif territorial est certes nécessaire, mais cela s'appelle la différenciation. Il faut que nous ayons le courage de remettre l'ouvrage sur le métier, et de réfléchir de nouveau à une vraie décentralisation. Permettez à l'Alsacien que je suis de vous parler de notre droit local alsacien-mosellan. Nous avons un droit local que personne en Alsace-Moselle

ne veut réduire ni supprimer. Un sondage réalisé récemment à la demande de l'Institut du droit local alsacien-mosellan montre ainsi que 80 % à 90 % des Alsaciens et Mosellans sont attachés au maintien et même au développement de ce droit local. Or que faisons-nous ? Nous disons que ce droit ne saurait évoluer sans un vote du Parlement français. C'est donc vous, mes chers collègues, qui direz ce qui est bon pour l'Alsace-Moselle...

Or, dans sa décision Somodia de 2011, le Conseil constitutionnel a souligné que, si son existence est garantie par un principe fondamental reconnu par les lois de la République, ce droit local ne peut évoluer que dans le sens du droit général. Il est donc mort-vivant ! Nous voulons pourtant le faire évoluer puisqu'il est bon. Mais cette décision est la chronique d'une mort annoncée. C'est inacceptable !

Et voilà que l'on examine un texte tendant à renforcer le pouvoir de dérogation du préfet. Mais à leur nomination en Alsace, les préfets commencent par demander ce qu'est le droit local alsacien-mosellan. Nous passons des années à le leur expliquer, et, quand enfin ils le comprennent, ils s'en vont. Je ne peux donc pas être d'accord avec cette approche.

J'appelle de mes vœux une proposition de loi sénatoriale sur ce sujet. J'ai déposé trois propositions de loi depuis que je suis sénateur, toutes tombées aux oubliettes. Certes, le sujet est compliqué, mais il faudrait pourtant un texte courageux allant dans le sens de mon argumentaire : il appartient aux collectivités territoriales d'adapter la norme fixée au niveau national à leurs réalités locales.

M. Guy Benarroche. – Très bien !

Mme Agnès Canayer. – Cette proposition de loi est nécessaire, mais il s'agit surtout d'une proposition de loi d'appel. Elle n'aura d'efficacité que si, comme nous l'avons dit avec Éric Kerrouche dans un récent rapport d'information intitulé *À la recherche de l'État dans les territoires*, nous renforçons les prérogatives et les moyens des préfets et des sous-préfectures. Il ne saurait y avoir de décentralisation sans déconcentration. Nous devons prendre en considération les spécificités locales. Or les préfets qui veulent déroger aux normes sont rappelés à l'ordre par les administrations, notamment par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), qui veulent une application stricte, descendante, des textes.

Je voterai ce texte, mais il faut engager une véritable réflexion sur la déconcentration et les moyens des préfetures et des sous-préfetures.

M. Guy Benarroche. – Nous faisons donc les choses à l'envers...

M. Olivier Bitz. – Nous pouvons tous attendre le grand soir de la déconcentration ou de la décentralisation, mais ce n'est pas l'ambition de ce texte. Je remercie la rapporteure pour son travail. Mais si l'on peut améliorer la portée juridique du texte, le vrai sujet est ailleurs, et il est culturel.

Les préfets, représentants du pouvoir central, sont dotés d'une culture professionnelle marquée par le principe d'égalité, voire par le jacobinisme. En outre, lorsqu'un préfet déroge aux normes, il prend toujours un risque, juridique ou professionnel, et doit se justifier. En revanche, on ne lui reproche jamais d'appliquer la règle en l'état. Il faudrait renverser cet état de fait.

À cet égard, il serait intéressant que le ministère de l'intérieur revoie les modalités d'évaluation des préfets. Les administrations exercent effectivement toujours des pressions pour que la règle soit appliquée le plus strictement possible. Or on leur demande de se prononcer sur l'action des préfets dans les territoires au moment de leur évaluation. Il faudrait revoir ce point et faire en sorte que le préfet prenne davantage de risques professionnels en n'examinant pas une demande de dérogation qu'en appliquant la règle. Toutefois, cela ne relève pas du domaine législatif. Je n'attends donc rien du présent texte à cet égard. Il n'en serait pas moins opportun de réfléchir aux moyens de faire évoluer cette culture professionnelle.

M. Hussein Bourgi. – Je me réjouis de l'examen de cette proposition de loi. Si les préfets disposent d'un pouvoir de dérogation, celui-ci est en réalité rarement mis en œuvre, car ils s'autocensurent. Toutes les initiatives susceptibles de désinhiber le corps préfectoral sont bienvenues.

Ce texte est aussi l'occasion de reprendre tout ou partie d'une proposition de loi déposée par Dany Wattebled et Marie-Claude Lermytte, dont j'avais été le rapporteur, qui avait été adoptée à l'unanimité au Sénat, mais tellement amendée à l'Assemblée nationale que son impact budgétaire avait été multiplié par cent. Il serait bon de revenir à son esprit initial et de l'introduire dans le présent texte, en espérant que nos collègues députés feront davantage preuve de raison et de modération cette fois-ci.

M. Paul Toussaint Parigi. – Je rejoins notre collègue alsacien, André Reichardt. Ce texte se présente à première vue comme un instrument de souplesse administrative destiné à mieux servir les territoires. Cependant, l'histoire ancienne et récente de la Corse nous enseigne que les relations entre l'administration déconcentrée et la collectivité de Corse demeurent profondément marquées par des divergences structurelles. Il me semble périlleux d'imaginer qu'un accroissement du pouvoir de dérogation préfectoral puisse, sans garde-fou, résoudre les difficultés locales.

En 2018, le Président de la République avait annoncé un plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC) de 500 millions. Le préfet a pris la main, sans aucune concertation avec la collectivité de Corse, et distribué cette somme au bloc communal selon son bon vouloir. À la fin, l'argent venant à manquer, il a donné des sommes moindres en affirmant qu'elles seraient complétées par la collectivité de Corse. Il faut éviter ces dérives. À la possibilité de dérogation doivent répondre des garanties et

des modalités de contrôle strictes, pour éviter que les priorités du territoire ne subissent des arbitrages préfectoraux unilatéraux suscitant frustrations et incompréhensions auprès des élus et surtout de la société civile.

Mme Lana Tetuanui. – En lisant l’intitulé de la proposition de loi, je me suis dit que nous allions voir revenir le gouverneur en Polynésie française...

M. Guy Benarroche. – Exactement !

Mme Lana Tetuanui. – L’équivalent du préfet dans nos collectivités est le Haut-commissaire. Or ce Haut-commissaire arrive parfois, à sa nomination, avec une vision très parisienne, sans comprendre que ces territoires sont dotés d’un statut particulier.

Pendant la période de la crise sanitaire, alors que la santé relevait des compétences de la Polynésie française, et la sécurité des individus de celles de l’État, c’est le Haut-commissaire qui a pris toutes les décisions. Or il a bien fallu payer tous les centres d’hébergement pour les malades, et ce sont les communes qui ont dû supporter tous les coûts engendrés par ses décisions.

Madame la rapporteure, comment comptez-vous déclinier le pouvoir du Haut-commissaire dans nos territoires du Pacifique ?

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je travaille actuellement, en ma qualité de rapporteur de la commission, sur la proposition de loi sur la simplification du droit de l’urbanisme, que nous examinerons la semaine prochaine. Or, dans le cadre de mes travaux, je constate qu’un grand nombre d’articles du code de l’urbanisme relève en réalité du domaine réglementaire. Les propositions qui nous arrivent de l’Assemblée nationale sont essentiellement constituées de dérogations aux dérogations ! On en arrive à une machine très complexe. Il y a eu incontestablement un élan de décentralisation, porté par les lois de 1982 et 1983, puis Jean-Pierre Raffarin a fait des tentatives en 2003 et les années suivantes, mais nous ne sommes pas allés au bout du chemin.

Des ferments de révolution couvent aujourd’hui dans nos territoires, qui ne sont pas perçus avec la même intensité à Paris. Il faut agir contre l’impuissance publique. Or les machines à empêcher de faire sont nombreuses. Jusqu’à présent, nous n’avons fait qu’ajouter de la complexité à la complexité.

Il faudrait à la fois un droit de différenciation, clairement accordé à certaines collectivités locales, et un préfet fort. Jean-Louis Borloo m’avait confié en 2010 une mission sur le couple décentralisation/déconcentration, à l’époque où il était pressenti pour devenir Premier ministre. Nous pourrions envisager, par exemple, de confier un pouvoir réglementaire aux régions.

Même quand nous confions des pouvoirs de direction étendus aux préfets, comme lors de l’état d’urgence sanitaire ou à aujourd’hui pour la refondation de Mayotte, ils ne peuvent intervenir sur plusieurs leviers

de l'action publique, qui ne relèvent pas de leurs prérogatives. Faute d'avoir la latitude suffisante pour leur redonner un pouvoir central, nous ne cessons de complexifier le système.

Il faut pourtant voter le texte. Année après année, les machines à empêcher de faire provoquent des réactions extrêmes, nocives pour notre pays. Nous devons donc nous efforcer d'améliorer les choses.

M. Éric Kerrouche. – Ne confondons pas : la différenciation et l'adaptation sont deux sujets différents. Je vous renvoie à un article célèbre de Jean-Pierre Worms écrit en 1966 intitulé « Le préfet et ses notables », paru dans la revue *Sociologie du travail*. Depuis cette période, nous savons que les préfets ont un rôle central dans l'adaptation locale des normes, jeu essentiel qui garantit une certaine fluidité locale. À la suite des mesures prises en 2017 et 2020, le pouvoir de dérogation du préfet a été accentué. L'étendre à nouveau me semble très positif, car c'est dans les rapports locaux entre les élus et le préfet que se noue une partie de la gouvernance locale. Donner plus de latitude aux préfets me semble donc bénéfique.

La différenciation législative, que j'appelle également de mes vœux, est un autre sujet, qui touche à d'autres domaines que ceux qui sont abordés dans le présent texte.

Il ne faut pas avoir peur du pouvoir d'adaptation des préfets, que je perçois non comme une centralisation, mais comme un moyen de rendre effective la déconcentration. La jurisprudence du Conseil constitutionnel le souligne avec constance : il ne faut pas traiter de la même façon des situations différentes.

La proposition de loi, issue des travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales est un bon texte, qui a été encore amélioré par le travail de fond de la rapporteure.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Madame Cukierman, les recettes de FCTVA versées aux collectivités sont effectivement très attendues.

Monsieur Roiron, merci de votre soutien et des améliorations que vous avez proposées. Je connais vos réserves concernant l'article 3, nous y reviendrons certainement en séance.

Monsieur Reichardt, les normes sont effectivement trop nombreuses. Nous y contribuons d'ailleurs nous-mêmes par nos amendements. Cependant, il faut donner sa chance à ce pouvoir de dérogation. Si les préfets l'utilisent davantage, cela pourrait mettre en évidence, au sein des comités locaux de cohésion territoriale, des dérogations récurrentes susceptibles de conduire à modifier certaines dispositions, le cas échéant via la procédure de délégalisation. Nous devrions nous approprier davantage ce dispositif.

Madame Canayer, j'ai lu avec attention le rapport d'information que vous avez rédigé avec Éric Kerrouche. Il faut effectivement des moyens supplémentaires pour les préfets.

Monsieur Bitz, une question culturelle se pose effectivement. Les préfets nous indiquent d'ailleurs que l'utilisation de ce pouvoir de dérogation n'est pas dans leurs habitudes. Ils n'en ont pas moins exprimé le souhait de la renforcer, car leurs relations avec les élus locaux s'en trouveraient facilitées, les projets locaux pouvant davantage être soutenus par ce biais.

Monsieur Bourgi, je suis favorable à l'introduction dans le texte des éléments issus de la proposition de loi que vous avez évoquée.

Monsieur Parigi, les relations sont parfois difficiles en Corse avec les services de l'État, mais ce texte a justement vocation à faciliter les projets locaux.

Madame Tetuanui, nous devons effectivement penser aux territoires ultramarins, notamment à la Polynésie française, où tout ne peut pas s'appliquer comme dans l'hexagone.

Monsieur Daubresse, le code de l'urbanisme est en effet considérable. Le ministère du développement durable est un lieu de créativité permanente... Or certaines dispositions s'avèrent excessivement contraignantes. Le pouvoir de dérogation est l'occasion précisément de répondre à des attentes locales, à des projets.

Nous pouvons regretter que ce ne soit pas le grand soir – je le regrette pour ma part.

Monsieur Kerrouche, l'adaptation est essentielle à la fluidité locale, et le rapport entre les élus locaux et les préfets est source de réalisations dans les territoires. Ce pouvoir de dérogation est un outil très utile qu'il convient de faire avancer.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, 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, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi inclut les dispositions relatives à l'inscription dans la loi et à l'encadrement du pouvoir préfectoral de dérogation à des normes de nature réglementaire ; l'octroi au préfet par le législateur, de façon circonstanciée et pour des objectifs précisément définis, de la faculté de déroger à certaines normes de nature législative au profit des collectivités territoriales ; l'instauration, entre les services de l'État et les élus locaux, d'un dialogue relatif à la mise en œuvre du pouvoir de dérogation et aux enjeux de simplification des normes, et enfin aux conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des préfets peut être engagée à raison de l'exercice par ces derniers de leur pouvoir de dérogation.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement COM-4 vise à étendre la portée du pouvoir préfectoral de dérogation à des normes de fond, en permettant au préfet d'apporter à ces normes des adaptations mineures visant à faciliter la réalisation des projets locaux.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'amendement de correction COM-5 est adopté.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Avis favorable aux amendements identiques COM-1 et COM-3, qui reprennent la proposition de loi évoquée précédemment par Hussein Bourgi, visant à limiter le reste à charge des petites communes en difficulté financière.

Les amendements identiques COM-1 et COM-3 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-2. À ce stade, il me paraît préférable de conserver cet article, sur la rédaction duquel nous attendons toujours la réponse des services de l'État, pour voir en séance s'il serait possible de l'améliorer.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Après l'article 4

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement COM-6 prévoit la possibilité, pour les collectivités territoriales bénéficiaires, d'obtenir une compensation au titre du FCTVA l'année même de la réalisation de l'investissement concerné, afin de soutenir l'investissement local. Cette mesure me paraît économiquement vertueuse.

L'amendement COM-6 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Concernant l'amendement COM-7, il s'agit de ne pas supprimer la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme ni de créer une nouvelle instance. Il apparaît préférable de donner corps aux comités locaux de cohésion territoriale, qui peuvent constituer de véritables lieux d'échanges, et faire remonter toutes les idées de simplification qui s'y expriment.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 5 est ainsi rédigé.

Article 6

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement COM-8 tend à préciser les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale du préfet peut être engagée à raison de l'exercice du pouvoir de dérogation, tout en prenant acte des dispositions existant déjà dans le code pénal.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 6 est ainsi rédigé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme BELLUROT, rapporteure	4	Extension du champ et de la portée du pouvoir préfectoral de dérogation	Adopté
Article 2			
Mme BELLUROT, rapporteure	5	Correction rédactionnelle	Adopté
Mme LERMYTTE	1 rect.	Dérogation au principe de participation financière minimale pour les communes rurales en difficulté financière	Adopté
M. BOURGI	3	Dérogation au principe de participation financière minimale pour les communes rurales en difficulté financière	Adopté
Article 3			
M. ROIRON	2	Suppression de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BELLUROT, rapporteure	6	Création d'une faculté dérogatoire de versement en « année N » du FCTVA à une collectivité ayant réalisé un investissement substantiel au regard de sa capacité financière	Adopté
Article 5			
Mme BELLUROT, rapporteure	7	Instauration d'un dialogue relatif à la dérogation et la simplification dans le cadre des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT)	Adopté
Article 6			
Mme BELLUROT, rapporteure	8	Précision des conditions dans lesquelles la responsabilité du préfet peut être engagée à raison de l'exercice du pouvoir de dérogation	Adopté

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.

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 mercredi 28 mai 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 493 (2024-2025) visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires.**

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.

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

- à l'inscription dans la loi et à l'encadrement du pouvoir préfectoral de dérogation à des normes de nature réglementaire ;

- à l'octroi au préfet par législateur, de façon circonstanciée et pour des objectifs précisément définis, de la faculté de déroger à certaines normes de nature législative au profit des collectivités territoriales ;

- à l'instauration, entre les services de l'État et les élus locaux, d'un dialogue relatif à la mise en œuvre du pouvoir de dérogation et aux enjeux de simplification des normes ;

- aux conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des préfets peut être engagée à raison de l'exercice par ces derniers de leur pouvoir de dérogation.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

M. Rémy Pointereau, sénateur du Cher, auteur de la proposition de loi

Mme Guylène Pantel, sénatrice de la Lozère, co-auteure de la proposition de loi

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

Mme Sophie Macquart-Moulin, adjointe à la directrice

M. Julien Morino-Ros, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

Ministère de l'intérieur

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice des compétences et des institutions locales

Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

M. Fabien Chollet, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État

Mme Nadège Tronel, adjointe à la cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale de l'État

Préfectures

M. Simon Bertoux, préfet de l'Ariège

M. Henri Prévost, préfet de la Marne

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

Secrétariat général du Gouvernement

Pôle économique et chargés de mission

M. Jean-Baptiste Baudat, chargé de mission

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFMI)

M. Pierre-André Durand, président

M. Eric Freysselinard, vice-président délégué

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Préfectures

M. Jérôme Bonet, préfet du Gard

Autres contributions écrites

Association nationale des ligues de sports professionnels (ANLSP)

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/pp124-493.html>