



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

CONCOURS D'ACCÈS AUX INSTITUTS RÉGIONAUX D'ADMINISTRATION

SESSION 2025

3 AVRIL 2025

CONCOURS EXTERNE – CONCOURS INTERNE – TROISIEME CONCOURS

Épreuve écrite d'admissibilité : résolution d'un cas pratique

Durée : quatre heures - coefficient 5

Extrait de l'arrêté du 28 mars 2019 modifié fixant les règles d'organisation générale, la nature, la durée, le programme des épreuves et la discipline des concours d'entrée aux IRA (art. 2) :

« L'épreuve écrite d'admissibilité consiste en la résolution d'un cas pratique, à partir d'un dossier portant sur un ou plusieurs thèmes d'actualité des politiques publiques relevant de l'Etat. Cette épreuve vise à vérifier les qualités rédactionnelles des candidats, leur capacité d'analyse et de synthèse ainsi que leur aptitude à proposer des solutions de manière argumentée et organisée.

La résolution du cas pratique prend la forme d'une note argumentée visant notamment à introduire les propositions de solution pratique du candidat. Ces propositions prennent la forme de documents annexes opérationnels de son choix (rédaction d'un courrier, fiche de procédure, projet de courriel, rétroplanning, organigramme, outil de communication, etc.). L'argumentaire utilisé par le candidat peut faire référence aux acquis de son parcours académique et professionnel. [...] »

N.B. – Avant de commencer la lecture du dossier, il vous est recommandé d'en vérifier la composition et, le cas échéant, de signaler immédiatement aux surveillants toute anomalie (page manquante, document illisible...).

Il est interdit aux candidats de signer leur composition ou d'y mettre un signe quelconque pouvant indiquer la provenance de la copie (exemples non limitatifs : identité, initiales, n° de candidat ou d'anonymat, lieu du centre d'épreuves, signature).

Les feuilles de brouillon insérées dans les copies ne seront pas corrigées.

RÉSOLUTION D'UN CAS PRATIQUE

Vous êtes chargé(e) de mission à la direction de la coordination des politiques publiques de la préfecture de département de X. La secrétaire générale vous sollicite dans le contexte de la mise en œuvre de la circulaire du Premier Ministre du 28 octobre 2024 relative à la simplification de l'action publique et accompagnement des projets locaux.

Pour cela, la secrétaire générale souhaite disposer des éléments relatifs au pouvoir de dérogation du préfet. Vous devez ainsi rédiger une note dans laquelle, après avoir défini le pouvoir de dérogation, vous présenterez ses évolutions et des éléments de bilan sur sa mise en œuvre au niveau national, et vous mettrez en évidence les limites du pouvoir de dérogation.

Par ailleurs, la secrétaire générale souhaite avoir des premières propositions opérationnelles de mise en œuvre de la circulaire du 28 octobre 2024, notamment dans le contexte des enjeux de transition écologique.

Vous joindrez à votre note deux annexes techniques qui ont vocation à répondre directement et de manière opérationnelle aux actions à conduire dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 28 octobre 2024. Vous choisirez obligatoirement deux annexes parmi la liste ci-dessous :

- ***courrier aux élus locaux*** : Vous proposerez un projet de courrier que le préfet pourra adresser aux élus locaux afin de proposer une méthode pour procéder à l'identification des projets structurants tels qu'indiqués dans la circulaire du 28 octobre 2024 ;
- ***déroulé d'une réunion avec les élus locaux*** : Vous proposerez un déroulé et un ordre du jour pour une réunion que le préfet animera, en présence des élus locaux du département, pour présenter la circulaire du 28 octobre 2024 et la méthode pour l'identification des projets structurants. Vous proposerez notamment des interventions des services centraux et déconcentrés qui vous semblent pertinents ;
- ***fiche pratique/vademecum sur le pouvoir de dérogation*** : Vous proposerez une fiche synthétique, à destination de tous les services de l'Etat du département et les collectivités, qui permet de manière simple et claire de comprendre ce qu'est le pouvoir de dérogation du préfet, ce qui en relève et ce qui n'en relève pas. Des exemples concrets devront y figurer.

DOSSIER DOCUMENTAIRE

10 documents – 27 pages

| | | |
|--------------------|--|----------------------|
| Document 1 | Circulaire du 28 octobre 2024 relative à la simplification de l'action publique et l'accompagnement des projets locaux (3 pages) | Pages 4 à 6 |
| Document 2 | Décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet (1 page) | Page 7 |
| Document 3 | Extrait de la circulaire du 6 août 2020 relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires (5 pages) | Pages 8 à 12 |
| Document 4 | Synthèse du rapport de l'inspection générale de l'administration : « Evaluation de l'exercice du droit de dérogation reconnu au préfet par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 » - Juin 2022 (3 pages) | Pages 13 à 15 |
| Document 5 | Synthèse du rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable : « Evaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation » - Mai 2024 (3 pages) | Pages 16 à 18 |
| Document 6 | Question écrite du Sénateur Hervé MAUREY (2 pages) | Pages 19 à 20 |
| Document 7 | Décision n°440871 du Conseil d'Etat - 21 mars 2022 (3 pages) | Pages 21 à 23 |
| Document 8 | Article de la revue Acteurs Publics intitulé « Le pouvoir de dérogation aux normes des préfets, une arme écologique en puissance » - 2 novembre 2023 (3 pages) | Pages 24 à 26 |
| Document 9 | Article de la revue Acteurs Publics intitulé « Les pistes prudentes des inspections pour faciliter le pouvoir de dérogation aux normes des préfets » - 8 octobre 2024 (2 pages) | Pages 27 à 28 |
| Document 10 | Arrêté préfectoral du 20 septembre 2023 accordant un report d'échéance à titre dérogatoire pour la régularisation des digues de Weyersheim en système d'endiguement de classe C par la procédure simplifiée (2 pages) | Pages 29 à 30 |

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

n° 6460/SG

Paris, le 28 octobre 2024

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
(...)

Objet : Simplification de l'action publique et accompagnement des projets locaux

| | |
|----------------------|---|
| Référence | N °6460/SG |
| Date de signature | 28 oct. 24 |
| Emetteur | Premier ministre |
| Objet | Simplification de l'action publique et accompagnement des projets locaux |
| Commande | Recenser les projets locaux ralentis ou empêchés par la complexité de la réglementation afin d'accélérer leur réalisation |
| Action(s) à réaliser | Recensement des projets ; instruction par les services du Premier ministre ; mise en œuvre et suivi des solutions identifiées |
| Echéance | Effet immédiat |
| Contact utile | Services du Premier ministre |

Nous avons besoin de simplifier massivement l'action publique. Nos concitoyens ont besoin de constater, près de chez eux, que nous avons encore collectivement la capacité à agir pour développer leur territoire et répondre à leurs besoins. Nous devons démontrer que la complexité n'est pas une fatalité.

Cette complexité se traduit actuellement de manière très concrète par le ralentissement voire l'empêchement de certains projets portés par des acteurs économiques ou des collectivités territoriales. Les règles ne sont pas toujours appliquées correctement et toutes les possibilités d'adaptation ou de dérogation prévues par les textes ne sont pas toujours exploitées.

Nous devons réduire cette complexité en partant de ces projets. Ainsi que je l'ai dit devant le Parlement, je souhaite que nous puissions les identifier et que nous levions méthodiquement les blocages, projet par projet, le cas échéant en demandant au législateur de lever les obstacles. Ce travail nous permettra d'identifier les sources de ces blocages et, chemin faisant, de simplifier la réglementation. Je crois à cette méthode de simplification par le terrain et par l'exemple.

Je souhaite donc que nous puissions nous lancer dans ce travail dans les plus brefs délais. La présente circulaire vous précise les conditions dans lesquelles j'entends que ce travail soit conduit. J'attends de vous et des services de l'Etat que vous soyez particulièrement mobilisés, dans les mois qui viennent, autour de ce dispositif exceptionnel. Je compte sur vous pour le faire en lien étroit avec les acteurs de votre territoire et celles et ceux qui portent ces projets.

1. Je vous demande de recenser rapidement ces projets dans le cadre des « contrats de simplification »

Dans chacun de vos départements, vous opérerez, en lien avec les élus locaux et les acteurs économiques, un recensement des projets dont la réalisation est ralentie ou empêchée par des questions tenant à l'application de la réglementation.

Pour recenser ces projets, je vous demande de vous livrer à une analyse pondérée de l'intérêt qu'ils représentent pour le territoire et des raisons pour lesquelles leur réalisation est ralentie ou empêchée. Pour obtenir les résultats rapides que je souhaite, nous avons en effet besoin d'identifier des projets ayant déjà fait l'objet d'une instruction poussée et pour lesquels l'identification des règles concernées sera rapide. Les complexités qu'il s'agit de lever sont celles qui peuvent résulter d'une règle de fond ou de forme dont l'application ou l'interprétation ralentit la procédure ou fait obstacle, dans l'immédiat, à la délivrance des autorisations préalables nécessaires à la réalisation des projets.

Vous vérifierez bien sûr la solidité du financement annoncé par le porteur de projet ainsi que sa capacité à porter effectivement le projet jusqu'à son terme, de façon à ce que nos efforts se concentrent sur des projets réalisables. Vous vous assurerez que tous les leviers pouvant être mobilisés à votre niveau pour débloquer ces projets l'ont déjà été.

Le recensement des projets concernés sera réalisé en lien étroit avec les élus locaux de votre département, ainsi qu'avec les acteurs économiques que vous jugerez pertinents d'y associer. Je souhaite disposer, par département, d'une liste de 3 à 5 projets structurants pour votre territoire. Je compte sur vous pour opérer le filtre pertinent qui permette ensuite une instruction et un déblocage rapides des projets en question. Vous vous appuyerez également sur les préfets de région et leurs services pour préparer la remontée des projets. Ces projets constitueront, sans plus de formalisme, les « contrats de simplification » que j'ai appelés de mes vœux devant la représentation nationale.

2. Vous transmettez la liste de ces projets à mes services, qui les instruiront, en lien avec les ministères concernés, dans un délai maximal de deux mois

Vous me transmettez la liste de ces projets, pour le 20 novembre 2024, en renseignant le formulaire suivant : <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/formulaire-de-saisinede-france-simplification>.

Ces projets seront affectés, au sein de mes services (service France Simplification de la DITP), à des rapporteurs chargés de les instruire en lien avec vous et les principaux ministères concernés. Ces derniers me feront, dans un délai maximal de deux mois, une proposition de solution.

Cette dernière pourra consister :

- à vous proposer d'utiliser les possibilités éventuellement prévues par le droit commun telles que le droit de dérogation qui vous est déjà ouvert par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 et qui permettraient d'accélérer la délivrance de l'autorisation ou de lever la difficulté identifiée ;
- à arbitrer, directement à mon niveau, les éventuelles questions qui pourraient se poser à l'occasion de l'instruction interministérielle des projets ;

- le cas échéant, à identifier une difficulté résultant de dispositions réglementaires ou législatives dont nous proposerions alors la modification, lorsqu'elle s'avérera légitime au-delà du cas d'espèce.

Pour accompagner cette démarche, j'assouplis également, par la présente instruction, les conditions de recours au droit de dérogation posées par la circulaire du 6 août 2020 relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires, en supprimant l'information préalable des préfets de région et la saisine préalable de l'administration centrale. Je vous encourage bien sûr à prendre tous les contacts utiles pour vous permettre de faire usage de votre droit de dérogation en connaissance de cause mais, dans les cas les plus simples, ces mesures d'information ou de saisine pour avis ne seront plus indispensables.

Les sujets qui ne pourraient pas être tranchés par le recours au droit commun ou par l'accord entre les ministères seront évoqués directement devant mon cabinet, à l'occasion de réunions interministérielles qui se tiendront chaque mois.

3. Vous assurerez le suivi des projets afin de garantir leur réalisation rapide

À la suite de la décision qui vous sera proposée, je souhaite que les mesures à prendre pour assurer la réalisation du projet soient prises avec le plus de diligence possible. Je serai très attentif à ce que l'ensemble des services de l'Etat, aussi bien l'administration centrale que les directions régionales et départementales et les opérateurs, s'impliquent dans cette démarche inédite. Cela implique de prioriser ponctuellement le traitement de ces projets et de leur consacrer les ressources adaptées, le temps de leur déblocage définitif.

La cellule France Simplification placée auprès de moi sera chargée de s'assurer mensuellement de l'état d'avancement des projets et m'en rendra compte département par département.

Au-delà de l'instruction de cette première vague de projets, je souhaite que les « contrats de simplification » deviennent un outil de travail quotidien pour vos services. Je vous saurais gré de bien vouloir continuer à les alimenter au fur et à mesure de l'identification des projets pour lesquels ils représenteraient une aide pertinente.

Nous devons profiter de ce dispositif de mobilisation exceptionnelle pour permettre la réalisation rapide de projets qui répondent à des enjeux locaux et dont les territoires ont besoin. Cet exercice nous permettra aussi d'identifier depuis le terrain des possibilités de simplification qui pourront être généralisées au-delà des seuls projets concernés. Je souhaite que votre engagement soit total sur ce sujet.

On ne revient à me le



Michel BARNIER

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

Publics concernés : administrations, préfets, citoyens, collectivités territoriales, entreprises, associations.

Objet : dévolution d'un droit de dérogation des préfets aux normes réglementaires.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain du jour de sa publication.

Notice : le décret pérennise, suite à une expérimentation menée pendant près de deux années, la faculté donnée aux préfets de région et de département, en métropole et outre-mer, de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour un motif d'intérêt général. A cet effet, il autorise le représentant de l'Etat dans la région ou le département à prendre des décisions dérogeant à la réglementation dans certains domaines, afin de tenir compte, sous certaines conditions, des circonstances locales.

[...]

Article 1

Le préfet de région ou de département peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes :

- 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.

Article 2

La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :

- 1° Etre justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
- 3° Etre compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- 4° Ne pas porter 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.

Article 3

La décision de déroger prend la forme d'un arrêté motivé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

[...]



Extrait de la circulaire du 6 août 2020 relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires

Paris, le 6 août 2020

A

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
Monsieur le haut-commissaire de la République en
Polynésie française
Monsieur le haut-commissaire de la République en
Nouvelle-Calédonie
Monsieur le préfet de Mayotte
Monsieur le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon
Monsieur le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et
Saint-Martin
Monsieur le préfet, administrateur supérieur des îles
Wallis et Futuna
Madame la préfète, administratrice supérieure des
Terres australes et antarctiques françaises

Objet : Dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires

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

Une expérimentation a été menée pendant deux ans dans 2 régions, 17 départements et 3 territoires ultramarins en application du décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017, pour permettre au préfet de déroger à des dispositions réglementaires dans l'objectif d'accompagner et de faciliter la réalisation de projets publics ou privés.

Au regard de l'évaluation positive réalisée à son terme, le Gouvernement a décidé de généraliser ce droit de dérogation à des normes réglementaires par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 afin de renforcer vos marges de manœuvre locales dans la mise en œuvre des réglementations nationales. Ce texte répond aussi à une forte attente des élus et acteurs locaux et renforce le principe de déconcentration.

Cette généralisation intervient à cadre juridique constant, à savoir selon des règles et conditions identiques à celles qui furent expérimentées.

La présente instruction présente les enseignements tirés de l'expérimentation et indique le cadre dans lequel cette possibilité de déroger doit être appliquée afin d'assurer la sécurité juridique de vos décisions.

[...]

5. Conditions de mise en œuvre du droit de dérogation

5.1. Le sens, la portée et la sécurité juridique de ce droit de dérogation

La dérogation doit impérativement être justifiée par deux conditions cumulatives :

- un motif d'intérêt général ;
- et l'existence de circonstances locales.

La mise en œuvre du droit de dérogation ne se traduit pas par l'édiction d'une nouvelle norme générale en lieu et place de la norme à laquelle vous décidez de déroger. Il ne s'agit pas d'une délégation du pouvoir réglementaire vous permettant d'adapter ou de simplifier localement des normes réglementaires nationales.

En effet, le droit de dérogation s'exerce à l'occasion de l'instruction d'une demande individuelle et se traduit par la prise d'une décision au cas par cas. Il n'a pas pour objectif d'exonérer de manière durable de règles procédurales, ni de généraliser des mesures de simplification de normes ou d'accorder de manière générale et non individualisée des dérogations. En revanche, il vous permet de décider de ne pas appliquer une disposition réglementaire à un cas d'espèce, ce qui la plupart du temps devrait conduire à exonérer un particulier, une entreprise ou une collectivité territoriale d'une obligation administrative.

S'agissant en particulier des départements et collectivités d'outre-mer, si le contexte local peut motiver de telles mesures, le droit à dérogation ne saurait être considéré en lui-même comme une adaptation de la réglementation au sens de l'article 73 de la Constitution.

Le recours au droit de dérogation, fondé sur les motifs d'intérêt général et d'existence de circonstances locales, ne saurait, par ailleurs, se traduire par une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé, ni contrevenir à des normes de niveau législatif ou constitutionnel, à des engagements européens et internationaux de la France ou à des principes généraux du droit.

Pour veiller à la légalité de la décision de dérogation que vous prendrez, il vous appartient de procéder au préalable à une analyse juridique approfondie.

En cas d'interrogation quant à la légalité de votre décision, il vous est conseillé d'établir un bilan coût/avantage de la mesure de dérogation, de réaliser une estimation des risques juridiques (risque contentieux, risque financier, etc.) et d'évaluer ses conséquences en termes de cohérence de l'action publique locale.

La faculté de déroger à une norme réglementaire relève de votre pouvoir discrétionnaire. Aussi lorsque vous serez saisi d'une demande de dérogation ou bien lorsque, dans l'instruction d'un dossier, il vous apparaîtra que la dérogation pourra être de nature à faire aboutir ce dossier dans le respect des critères définis à l'article 2 du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, il vous appartiendra d'apprécier au cas par cas si elle est justifiée.

En effet, avant d'user de ce droit de dérogation, il vous appartiendra de questionner les méthodes de travail de vos services, selon lesquelles est mise en œuvre la réglementation concernée, afin de voir si elles ne constituent pas un obstacle à la bonne administration, rendant nécessaire, moins l'usage de ce droit, que la recherche d'une solution passant d'abord par la remise en cause des procédures et des méthodes de travail.

A l'inverse, la redondance avec laquelle l'usage de ce droit de dérogation, appliqué à tout ou partie d'une réglementation donnée, pourra survenir, devra vous amener à questionner la pertinence de celle-ci ou sa rédaction même et pourra vous conduire à saisir l'administration concernée (avec copie à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur) de ce questionnement et de la possibilité de faire évoluer cette réglementation.

Ainsi, si ce droit de dérogation vise d'abord, en permettant la réalisation d'un projet ou la satisfaction d'une demande, à corriger, sans inflation normative, les effets de bords négatifs et marginaux d'une réglementation donnée, laquelle demeure, par ailleurs, pertinente tant dans ses objectifs que dans sa rédaction, il peut aussi, sous votre égide, servir de révélateur au caractère inadapté d'une réglementation donnée ou d'un aspect de celle-ci et permettre ainsi son évolution.

5.2. Information et appui de l'échelon régional

Il vous appartient d'informer systématiquement le préfet de région, dont vous relevez le cas échéant, de votre intention de prendre un arrêté de dérogation, afin que celui-ci puisse pleinement exercer son rôle de garant de la cohérence de l'action de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques au sein de la région.

De même, je vous invite à solliciter les directions régionales concernées en tant que de besoin pour expertise en amont de l'utilisation du droit de dérogation.

5.3. Information et appui de l'échelon central

Afin d'informer systématiquement les secrétariats généraux des ministères intéressés en amont de la prise d'un arrêté préfectoral de dérogation, il vous est demandé d'adresser ce projet d'arrêté, accompagné de votre analyse justifiant le recours à la dérogation, à la DMAT (sous-direction de l'administration territoriale - bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale - sdatbomat@interieur.gouv.fr), laquelle procédera à une communication sans délai auprès du ou des secrétariats généraux concernés. Ces derniers disposeront d'un délai de 15 jours à réception du projet d'arrêté pour faire part de toute observation sur le document. Au terme de ce délai, la DMAT aura pour mission de vous faire parvenir le ou les avis (avis simple) qui lui auront été communiqués ou de vous informer de l'absence de toute réponse.

La DMAT constitue le service que vous saisirez s'il vous paraît en outre nécessaire, en amont d'une décision de dérogation, de solliciter un **appui juridique** sur la conformité d'une dérogation au cadre juridique fixé par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 et précisé par la présente instruction. Ce service assurera systématiquement et sans délai le lien avec le ou les ministères concernés de façon à pouvoir vous apporter une réponse présentant les meilleures garanties de sécurité juridique.

Enfin, il vous est loisible de saisir, sur le fondement de l'article R. 212-1 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel pour avis sur toute question. Les questions relevant des attributions des préfets de région de la métropole sont soumises par ces derniers à la cour administrative d'appel, les autres le sont près le tribunal administratif.

Afin de suivre la mise en œuvre de ce droit de dérogation et d'en réaliser régulièrement un bilan, une réunion de suivi se tiendra une fois par an, à l'échelon central, sous l'égide du ministère de l'intérieur, réunissant l'ensemble des ministères concernés. Une telle initiative pourrait intervenir, également, à l'échelle de chaque région, à l'occasion d'un comité de l'administration régionale (CAR), afin d'opérer un même bilan.

6. Forme des décisions de dérogation prises par le préfet et modalités de leur communication

La décision de dérogation peut faire l'objet d'un arrêté spécifique, mais il est également possible qu'il en soit fait mention au sein de la décision individuelle prise au terme de la procédure réglementaire appliquée. Ces deux options dépendent des conditions dans lesquelles la dérogation intervient.

- Exemple 1 : dans le cadre de l'instruction d'une demande qui nécessite diverses consultations successives et sous réserve que l'ensemble des conditions mentionnées dans le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 soient satisfaites, vous pourrez choisir de déroger à l'obligation de consultation de l'une de ces commissions. Vous devrez alors nécessairement prendre par arrêté une décision de dérogation avant de soumettre l'examen de la demande à la commission suivante. Dans une telle hypothèse, il y aura donc a minima deux actes distincts : la décision de dérogation et la décision prise au terme de la procédure en cause.

- Exemple 2 (plus classique) : une collectivité sollicite une subvention de la part de l'État, vos services instruiront le dossier, constateront éventuellement l'absence d'une pièce exigée, mais vous donnerez malgré tout une suite favorable à la demande. C'est dans le corps même de la décision d'attribution de la subvention que vous pourrez faire état de votre décision de déroger à la disposition réglementaire qui imposait la production de cette pièce. Dans cette hypothèse, vous ne prendrez qu'un seul acte faisant état de votre décision de faire usage de votre droit de dérogation et d'accorder la subvention.

Que votre décision soit prise sous la forme d'un arrêté motivé en droit et par les circonstances particulières du cas d'espèce ou dans le corps même d'une décision d'attribution, il vous est demandé d'apporter une attention toute particulière à la motivation de vos décisions de dérogation.

Conformément aux dispositions en vigueur, l'arrêté publié au recueil des actes administratifs de la préfecture devra occulter toute mention de nature à porter atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et à d'autres secrets protégés par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Vous veillerez à diffuser la présente instruction auprès de l'ensemble des chefs de services déconcentrés de l'Etat intéressés et placés sous votre autorité.


Jean CASTEX

**ANNEXE : Exemples de procédures ou dispositifs auxquels le préfet pourrait déroger
ponctuellement**

Attention : cette liste n'est pas exhaustive

1. **Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales.**
 - Déroger au taux de 30 % régissant le versement des avances de subventions d'investissement.
 - Déroger à l'obligation de complétude d'un dossier de demande de subvention.
2. **Aménagement du territoire et politique de la ville.**
 - Sans déroger aux zonages de la politique de la ville ou de territoires fragilisés (ZRR, déserts médicaux, etc.) qui pour la plupart relèvent d'une disposition législative ou européenne, étendre en dehors des territoires concernés l'éligibilité à certains dispositifs de soutien de niveau réglementaire assis sur ces zonages.
3. **Environnement, agriculture et forêts.**
 - Déroger aux seuils d'autorisation de la nomenclature « loi sur l'eau » pour certains projets de renaturation des cours d'eau.
4. **Construction, logement et urbanisme.**
 - Déroger à la durée d'instruction des permis de construire délivrés par l'État et relevant de sa compétence.
 - Dispenser des constructions de toute formalité en termes de seuils de taille, par exemple les panneaux photovoltaïques installés sur des constructions.
5. **Emploi et activité économique.**
 - Déroger au principe de réunion physique des membres de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion en recourant à une consultation électronique.
6. **Protection et mise en valeur du patrimoine culturel.**
 - Dans le cadre d'une demande d'installations de structures éphémères en site classé, procédure qui peut s'avérer longue au vu de l'installation d'une structure très éphémère, adapter les critères aux enjeux locaux de protection.
 - Dispenser d'autorisation au titre des monuments historiques les installations temporaires de plus de 20 m² et pour une durée inférieure à trois mois sur ou dans un monument historique. L'octroi de la dispense permettrait d'éviter au demandeur de remplir le dossier prévu par le code du patrimoine, au regard d'enjeux ou de manifestations locales et potentiellement récurrentes par exemple.
7. **Activités sportives, socio-éducatives et associatives.**
 - Déroger au délai de trois mois minimum requis dans le cadre du dépôt d'une demande d'organisation d'une manifestation sportive, en acceptant une demande déposée un peu tardivement.

Synthèse du rapport de l'inspection générale de l'administration (juin 2022) :
« Evaluation de l'exercice du droit de dérogation reconnu au préfet par le décret n°2020-412 du 8 avril 2020 »

Par lettre de mission du 25 octobre 2021, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration de procéder à l'évaluation de la mise en œuvre du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet. Ce décret, au terme du bilan réalisé en novembre 2019 par la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, a généralisé, à droit constant, le dispositif expérimental mis en place dans 2 régions, 17 départements et 3 territoires ultra-marins par le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

Ce dispositif permet au représentant de l'État dans le département ou la région de déroger par des décisions individuelles, dans les domaines précisés par le décret et dans les conditions et pour les finalités qu'il énonce, à des normes de nature réglementaire. S'il peut a priori sembler en porte-à-faux avec la mission de contrôle administratif et de gardien de la légalité que la Constitution confie au préfet¹, dans la mesure où il lui donne juridiquement les moyens d'écarter au cas par cas certaines règles de droit, le droit de dérogation s'inscrit en réalité dans la continuité de textes, nombreux et parfois anciens, qui, dans de multiples domaines, lui donnent déjà le pouvoir de déroger à la norme générale afin de l'adapter aux réalités du territoire.

Mais continuité n'est pas filiation. Le nouveau droit de dérogation préfectorale s'écarte en effet, dans sa genèse, son régime juridique et sa finalité, de tous les précédents. C'est un outil radicalement nouveau dans l'ordonnement juridique et institutionnel.

En effet, les dérogations antérieures sont toujours organisées par le texte même qui fixe la règle dérogeable². Si de telles dérogations, dont la mise en œuvre implique toujours une appréciation discrétionnaire et au cas par cas du préfet ne sont jamais certaines dans leur réalisation, la mention de leur existence, la description de leurs conditions d'intervention, parfois de leurs critères et toujours de leur contenu sont systématiquement pré-identifiées par les textes qui les organisent.

A l'inverse, le droit de dérogation découlant du décret du 8 avril 2020 est à vocation générale et transversale. Il peut concerner potentiellement toutes les normes réglementaires - existantes ou à venir - entrant dans les domaines énumérés par son article 1^{er}. Surtout, la substance de la dérogation est laissée à la libre appréciation du préfet. Ce n'est donc pas un pouvoir ponctuel, spécifiquement organisé par un texte particulier, dont dispose le représentant de l'Etat avec le dispositif dérogatoire de 2020, mais bien un droit général, au contenu indéterminé et qu'il peut le cas échéant exercer d'initiative, sans aucune sollicitation de son bénéficiaire potentiel.

¹ Art.72 dernier alinéa de la Constitution

² On utilisera ce disgracieux néologisme, par commodité, pour désigner les normes ou les domaines de l'action publique dans lesquels il est d'ores et déjà possible ou dans lesquels il paraît souhaitable de déroger.

Juridiquement innovant, le droit de dérogation est une contre-mesure destinée à lutter contre un échec persistant : l'incapacité des pouvoirs publics, quel qu'en soit le niveau, à juguler la logorrhée et le pointillisme normatifs, c'est-à-dire la production de textes de plus en plus nombreux et de moins en moins adaptables aux singularités de chaque territoire. Faute de parvenir à maîtriser la production de la norme, c'est donc à son exécutant, en l'occurrence le préfet, que le gouvernement s'est résolu à donner des marges de souplesse, fut-ce en l'écartant explicitement.

Le droit de dérogation se veut ainsi un outil d'agilité de l'Etat déconcentré, moins contrôleur qu'accompagnateur des initiatives locales, et une concrétisation d'une volonté politique assumée et de plus en plus formalisée, y compris au niveau législatif, de promotion de la différenciation territoriale comme nouveau paradigme de l'action publique. Il recueille l'approbation de tous les préfets interrogés, sans exception. Ceux-ci y voient un moyen supplémentaire au service d'une pratique préfectorale d'accompagnement et de conseil bien ancrée, allant de l'interprétation facilitatrice de la norme à un exercice toujours sélectif du contrôle de légalité, qui relativise la présentation souvent caricaturale d'une administration de l'Etat n'ayant pour culture que l'application stricte et monolithique de la norme.

Pourtant, la mise en œuvre de ce droit, depuis son expérimentation à partir de 2018 puis sa généralisation en 2020, est à la fois très retenue et inégalement répartie sur le territoire national. 352 arrêtés préfectoraux ont ainsi été signés au 15 février 2022³, dans moins de la moitié des départements. Le soutien aux politiques d'investissement menées par les élus locaux a été massivement privilégié parmi les domaines ouverts à son exercice, les dérogations aux règles d'octroi des concours financiers de l'Etat constituant 75,6% du total des arrêtés pris depuis 2018.

L'audition de 31 préfets de département et de région, en métropole et outre-mer, met en exergue une pratique préfectorale des dérogations qui s'écarte assez sensiblement du mode d'emploi prescrit par le décret du 8 avril 2020 et sa circulaire d'application. Lorsqu'elles sont formalisées, les décisions de dérogation font l'objet de motivations très hétérogènes, souvent éloignées des instructions de l'administration centrale. Leur publication est aléatoire. Par ailleurs, de nombreuses dérogations entrant dans le champ d'application du décret ne sont pas recensées, car non communiquées à l'administration centrale. La mission estime que l'usage réel du nouveau droit de dérogation préfectorale pourrait être deux fois plus important que sa comptabilisation par la DMAT. Enfin, la mission constate que l'exercice du droit de dérogation déborde parfois du champ des règles de forme et de procédure, qui est en principe le sien.

Cette application limitée et parfois hétérodoxe du décret du 8 avril 2020 peut d'abord s'expliquer par son caractère profondément innovant, donc déstabilisant pour les services en charge de son instruction.

Il s'agit également d'un instrument mal connu. C'est d'évidence le cas de ses bénéficiaires potentiels que sont les élus locaux, les opérateurs économiques et, plus encore bien sûr, les particuliers. Mais c'est aussi le cas des administrations déconcentrées elles-mêmes. Cette méconnaissance est largement imputable à l'insuffisance de portage du dispositif par les administrations centrales, qui peut en partie se comprendre par la chronologie de publication du décret n° 2020-412 – au début d'une crise sanitaire qui a monopolisé l'action publique – mais qui

³ Selon le bilan dressé par la DMAT à cette date à partir des données figurant sur la plateforme TNV qu'elle a développée pour suivre ce dispositif, reproduit en annexe 6.

n'a guère été comblée depuis. Si le droit de dérogation n'est plus la *terra incognita* originelle, il reste donc un objet administratif mal identifié, donc peu mobilisé.

Ses modalités d'exercice sont par ailleurs excessivement contraintes. La procédure d'élaboration des dérogations a été corsetée par les circulaires du Premier ministre du 9 avril 2018 et, surtout, du 6 août 2020, qui ont organisé un pilotage « rênes courtes » par les administrations centrales de leur usage par les préfets. L'obligation de saisine préalable et systématique de l'administration centrale et de l'échelon régional sur tous les projets de dérogation, compréhensible lors de l'expérimentation, apparaît aujourd'hui trop contraignante, énergivore et chronophage, rapportée à sa valeur ajoutée. Si l'objectif était d'en réfréner l'usage, un recours irréflecté à ce dispositif de dérogation s'avère en réalité d'autant moins probable que les préfets ont une conscience aiguë des risques encourus, notamment en termes de responsabilité pénale, les conduisant à une posture prudentielle par rapport à ce nouveau droit.

La mission suggère donc de laisser les préfets libres de consulter ou non l'échelon supérieur, au bénéfice, en revanche, d'un retour d'information systématique sur tous les arrêtés signés, qui n'est pas toujours assuré aujourd'hui.

Sur le fond, le dispositif reste juridiquement complexe, n'évitant pas, notamment, des imprécisions sur le champ des normes dérogeables, et générateur de frustrations lorsqu'il cantonne les dérogations, au prix d'une interprétation prétorienne réductrice, aux seules règles de procédure et de délais (si l'on met à part le champ des concours financiers de l'Etat), alors que ce sont le plus souvent les règles de fond qui paralysent les initiatives locales et qui placent les préfets devant des injonctions paradoxales qu'il leur est par ailleurs intimé de résoudre.

Assouplir l'exercice de ce droit paraît donc souhaitable pour lui donner un maximum d'effet utile.

Le processus encadrant l'édition des décisions préfectorales dérogatoires devrait, à cette fin, être fluidifié et allégé de contraintes en partie superfétatoires (telle la publication des arrêtés individuels par exemple) qui peuvent conduire parfois à des pratiques d'évitement.

Des évolutions de fond devraient également être envisagées, tant en ce qui concerne les matières ouvertes au droit de dérogation, qui pourraient être étendues, notamment, au domaine de l'organisation des services déconcentrés et de la comitologie qui y est associée, qu'en ce qui concerne l'objet même des dérogations qui devrait aussi porter sur des règles de fond. A titre d'exemple, les préfets devraient être ainsi habilités à adapter des critères d'appels à projets ou à corriger certains effets de bord des zonages territoriaux décidés au niveau ministériel. L'enjeu est bien de renforcer la capacité du préfet d'ajuster les politiques publiques – et même les organisations – aux besoins exprimés sur le terrain, condition de leur acceptabilité et de la légitimité de l'action de l'Etat.

La montée en charge du dispositif pourrait s'appuyer sur 16 préconisations que la mission a circonscrites à des modifications de pilotage et d'évolutions de fond de nature réglementaire, et sous réserve que le droit de dérogation ne devienne en aucun cas un mode de gouvernance administrative déconcentrée, afin de garantir la consistance du principe d'égalité devant la loi, et de ne pas fragiliser l'acceptabilité de ce nouvel outil d'action publique par l'écosystème local.

Synthèse du rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (mai 2024) : « Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation »

L'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales est un objectif constant des gouvernements successifs. Au fil des réformes de l'action publique locale, qu'elles concernent l'organisation de l'administration territoriale de l'État (ATE) ou l'organisation et les compétences des collectivités territoriales, la recherche d'efficacité est toujours avancée pour expliquer les réformes.

Le système français est structuré autour du principe d'égalité, qui implique que « *toutes les personnes placées dans des situations identiques soient traitées de la même façon* »¹, et innerve tant les relations entre le citoyen et la puissance publique, que l'organisation de la République elle-même. Le principe selon lequel la loi doit être la même pour tous se heurte cependant à l'ensemble des situations particulières. Si un traitement adapté aux particularités apparaît légitime, il ne peut être prévu *ab initio* par le législatif ou le pouvoir réglementaire.

Cette nécessité d'adapter la norme a conduit le législateur ou le pouvoir réglementaire à instituer des mécanismes d'adaptation. Parmi ceux-ci, se trouvent :

- Le pouvoir de dérogation du préfet, qui permet à celui-ci, dans des conditions strictes, de déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État, dans des décisions individuelles ;
- La capacité d'expérimentation, qui permet d'essayer des dispositions nouvelles, sur un territoire et dans un temps limités, avant d'envisager une éventuelle généralisation ;
- Le principe de différenciation, qui ouvre la possibilité de traiter différemment des situations diverses, et qui a été traduit dans la loi² par un élargissement de la faculté de proposition par certaines collectivités pour pouvoir modifier le droit des collectivités territoriales applicable.

Dans ce contexte, la Première ministre a confié, par lettre du 9 novembre 2023, à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), une mission d'évaluation de ces dispositions d'adaptation aux spécificités territoriales des politiques publiques portées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT).

L'objectif d'efficacité poursuivi par ces dispositions concerne directement la relation institutionnelle entre l'État et les collectivités territoriales, mais également la relation interne à l'État entre l'échelon central et ses services déconcentrés. Ces dispositions doivent affecter les projets territoriaux, qu'ils soient portés par l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales ou encore des acteurs privés.

¹ Raymond ODENT, Président de la section du contentieux du Conseil d'État (1966-1976) - Contentieux administratif, 6^e éd., Paris, 1977-1981.

² 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.

Le bilan établi par la mission d'inspection confirme, à la suite d'autres évaluations, que ces dispositions d'adaptation ne produisent pas les effets escomptés. La plupart des interlocuteurs de la mission indiquent qu'elles sont peu efficaces pour atteindre les objectifs fixés et trop complexes dans leur mise en œuvre, même si elles peuvent produire des résultats de manière marginale.

Le pouvoir de dérogation du préfet constitue une souplesse locale utile, mais qui évolue dans un contexte où le représentant de l'État est le garant de l'intérêt général, et ne saurait donc déroger que dans un cadre contraint prenant en compte notamment la sécurité des personnes et des biens et la nécessité de respecter les normes de niveau législatif ou conventionnel.

L'attente d'un usage beaucoup plus massif de ce pouvoir apparaît vouée à l'échec, non pas tant par manque de volonté que par impossibilité structurelle, pour les préfets, d'en user plus.

La loi organique de 2021 relative aux expérimentations³ a été conçue dans le contexte du primat de la loi et du principe d'égalité. Ses effets sont très limités, car les collectivités territoriales peuvent déjà expérimenter autrement. Le principe d'égalité contraint par ailleurs grandement leurs velléités de disposer d'une organisation différenciée. Dans son ensemble, le processus global d'expérimentation, tel qu'il serait suivi par un porteur de projet – collectivités, entreprises – est lourd et incertain : traitement long des demandes, incertitude quant à la présence d'un véhicule juridique, nécessité d'un changement d'ensemble de la norme afin de satisfaire au principe d'égalité.

Une incompréhension entoure tout particulièrement la notion de différenciation, qui n'est pas un droit mais une faculté de proposition s'insérant dans l'ordre juridique existant structuré, là encore, par le principe d'égalité. Les collectivités territoriales ne se sont pas saisies des possibilités de différenciation résultant de la loi et n'apparaissent pas intéressées de le faire, son concept jugé trop complexe et mal compris. La problématique de la différenciation renvoie fondamentalement à celle, jamais pleinement stabilisée, de la bonne répartition des compétences entre les collectivités, qui dépasse très largement le cadre de cette mission et est traitée par d'autres missions d'inspection.

Les domaines de la transition écologique – aménagement, énergie, environnement, logement, mobilités – touchent, de manière transversale, la plupart des politiques publiques et, en ce sens, méritent une attention particulière pour leur adaptation aux spécificités territoriales. Des résultats limités y sont observés. Ils s'expliquent en premier lieu par la complexité du droit de l'environnement qui constitue un obstacle majeur – mais légitime dans ses objectifs – à son appropriation par les acteurs locaux.

La mission a cherché au travers de ses entretiens à faire émerger les thèmes ou les sujets de préoccupation des collectivités territoriales susceptibles de trouver, sous réserve d'éventuelles améliorations du cadre de ces dispositions, des solutions par le biais de l'expérimentation, de la différenciation, voire de la dérogation. Aucune demande en ce sens n'a été formulée ou esquissée par le large échantillon d'intervenants rencontrés.

En revanche, de nombreux obstacles et difficultés dans l'application de ces politiques ont été exprimés dans ces entretiens. Les observations convergent vers la production de la norme, qui est abondante voire excessive mais qui ne permettrait pas toujours de faire « *remonter les bonnes idées* ».

³ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la constitution.

Ainsi, en restant dans le seul domaine de ces dispositions :

- Le pouvoir de dérogation du préfet semble perçu comme une solution au manque de dialogue entre administrations centrales et services déconcentrés, notamment dans le recensement des blocages. Or, son usage doit rester une exception, afin de préserver le primat de la norme, qui doit être la même pour tous. Pour atteindre l'objectif de répondre à la demande de fond des porteurs de projets et des élus, qui est celle d'identifier et d'analyser, de façon objective, les blocages normatifs qui seraient sans rapport avec l'intérêt général, la mission considère souhaitable l'organisation des conférences de dialogue plus fréquentes et qui puissent réellement déboucher sur des évolutions normatives.
- En corollaire à ce pouvoir de dérogation, la mission rappelle que le législateur et le pouvoir réglementaire peuvent donner dès le texte initial la faculté au préfet ou au ministre de déroger à un certain nombre de contraintes dans des circonstances particulières.
- L'expérimentation gagnerait à être assise sur un processus institutionnel plus solide, avec une meilleure publicité donnée aux initiatives ou aux projets. Il conviendrait de mieux structurer l'ensemble du processus afin de libérer les énergies et de soutenir les porteurs de projets. La mission propose de compléter le dispositif avec un vecteur législatif systématisé afin de donner aux collectivités et aux entreprises une visibilité accrue sur la faisabilité de leurs idées et plus pragmatiquement de porter le processus jusqu'à son terme dans la loi.
- Si l'idée de différenciation apparaît, dans son principe, séduisante, elle est souvent mal comprise et ne saurait être la réponse à toutes les demandes. Elle masque en réalité l'aspiration de nombreuses collectivités à disposer de marges de manoeuvres. Une autre réponse existe déjà, la délégation de compétences, que ce soit entre l'État et les collectivités ou entre les collectivités elles-mêmes. Les lois devraient laisser, dans leur élaboration comme dans leur application, une plus grande liberté à la mise en œuvre par l'administration territoriale de l'État, comme par les collectivités territoriales.

Question de M. MAUREY Hervé (Eure - UC) publiée le 06/05/2021

M. Hervé MAUREY interroge M. le ministre de l'intérieur sur le droit de dérogation des préfets aux normes réglementaires. Après deux ans d'expérimentation, le droit de dérogation des préfets aux normes réglementaires a été généralisé et pérennisé par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet. (...) Aussi, il souhaiterait connaître le bilan qu'il fait de la mise en œuvre de cette disposition, un an après sa généralisation, et aimerait des éléments quantitatifs permettant d'évaluer son effectivité (par domaine, par département, etc.).

Réponse du Ministère de l'intérieur publiée le 22/07/2021

A la date du 25 mai 2021, la généralisation du droit de dérogation reconnu au préfet par le décret n°2020-412 du 8 avril 2020 a donné lieu à la prise de 88 arrêtés préfectoraux. Sur ces 88 arrêtés, 62 ont été pris par des préfets de département, 6 par des préfets d'outre-mer et 20 par des préfets de région. Cela concerne 24 préfectures de départements, 3 préfectures d'outre-mer et 6 préfectures de régions. Les préfets ayant le plus recouru au droit de dérogation sont ceux de la Sarthe (11 arrêtés), de la région Centre Val-de-Loire (10 arrêtés), de la Vendée (10 arrêtés), de l'Oise (5 arrêtés), de la région Pays de la Loire (4 arrêtés), du Loir-et-Cher (4 arrêtés), de Mayotte (4 arrêtés), de l'Eure (4 arrêtés) et de la Saône-et-Loire (4 arrêtés).

La très grande majorité des arrêtés de dérogation concerne les subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales (70), puis l'emploi et l'activité économique (7), l'environnement, l'agriculture et les forêts (6) et la construction, le logement et l'urbanisme (6).

La prévalence des arrêtés de dérogation concernant les questions de subventions et de dotations s'explique par le fait que c'est l'un des domaines où le pouvoir réglementaire est le moins encadré par le pouvoir législatif. Il est donc plus aisé de déroger aux normes réglementaires. S'agissant des bénéficiaires, 51 sont des communes (soit plus de 58 %). Seuls 2 arrêtés bénéficient directement à une entreprise, et 1 à un particulier. Ce point est cependant à nuancer dans la mesure où une aide à l'investissement d'une collectivité pourra bénéficier in fine à un acteur économique.

La procédure prévue dans la circulaire du Premier ministre du 6 août 2020 relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires est globalement bien respectée. Chaque arrêté préfectoral de dérogation devant faire l'objet d'une analyse de l'administration centrale, les préfets saisissent la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur de leur projet d'arrêté afin que celle-ci saisisse la direction d'administration centrale concernée.

Sur les 139 saisines de la DMAT, 84 dossiers ont fait l'objet d'un avis de l'administration centrale compétente. Les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un avis s'expliquent soit par l'absence de réponse de l'administration centrale dans le délai de 15 jours, soit par l'abandon du projet par la préfecture à la suite d'échanges préalables avec la DMAT. Parmi ces 84 avis rendus par les administrations centrales, 33 avis défavorables ont été rendus. Si les préfets ne sont pas liés à l'avis rendu par l'administration centrale, dès lors que l'avis défavorable est circonstancié, il est constaté qu'ils écartent souvent le recours au droit de dérogation. Globalement, ces avis défavorables des administrations centrales s'expliquent :

- du fait du caractère législatif des dispositions auxquelles il est souhaité déroger in fine, les dispositions réglementaires n'étant après analyse qu'une déclinaison de principes fixés par la loi dans ces cas-ci : c'est le cas des matières techniques comme l'environnement, dans lequel les dispositions réglementaires sont très encadrées par la loi ;

- par l'incompatibilité de la dérogation avec les engagements européens de la France, compte-tenu de la prégnance du droit de l'Union européenne dans certaines matières (environnement et agriculture, à titre principal) ou la provenance des fonds alimentant certaines subventions qu'il est souhaité attribuer en mobilisant le droit de dérogation.

Le champ des matières concernées fixées par le décret n'a pas vocation à s'élargir à court terme. En effet, le bilan réalisé à l'issue de l'expérimentation ne démontrait pas une demande des préfets en ce sens.

Décision n°440871 du Conseil d'État - 21 mars 2022

Conseil d'État
N° 440871

Lecture du lundi 21 mars 2022

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'association Les amis de la Terre France et autres et de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du même décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention de l'association Fédération environnement durable :

2. L'association Fédération environnement durable justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Par suite, son intervention au soutien de la requête de l'association Les amis de la Terre France et autres est recevable.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

3. En premier lieu, l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, précise que " ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif ". Si les dispositions du décret attaqué ont pour objet de permettre au préfet de région ou de département de déroger, dans certaines conditions, à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat et si de telles dérogations peuvent être décidées en matière d'environnement à l'occasion de l'intervention de décisions non-réglementaires susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et d'être, à ce titre, soumises à la participation du public, elles ne peuvent, en vertu du 2° de l'article 2 de ce décret, avoir pour effet que " d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ". Par elles-mêmes, les dispositions du décret attaqué n'ont pas d'incidence directe sur l'environnement. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions du décret attaqué auraient dû, avant d'être adoptées, faire l'objet d'une procédure de participation du public en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R.*361-2 du code de la construction et de l'habitation : " Le Conseil national de l'habitat est consulté sur le barème de l'aide personnelle au logement, sur sa révision annuelle et, d'une façon générale, sur toute mesure relative à ses modalités de financement et de versement. Il est également consulté sur les mesures destinées à favoriser la mixité sociale ou à réhabiliter l'habitat existant ainsi que sur les modifications des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété ". Si, parmi les matières énumérées à l'article 1er du décret attaqué, figure notamment le logement et si, en vertu du 2° de l'article 2, la dérogation peut avoir pour objet de favoriser l'accès aux aides publiques, les dispositions du décret attaqué ne peuvent être regardées comme une mesure destinée à la réhabilitation de

l'habitat existant au sens de l'article R.*361-2 du code de la construction et de l'habitation. Elles n'ont pas davantage pour effet de modifier des régimes d'aides directes ou indirectes de l'Etat à l'accession à la propriété. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait illégal faute d'avoir été précédé de la consultation du Conseil national de l'habitat doit être écarté.

5. En troisième lieu, le décret attaqué a été délibéré en conseil des ministres alors même qu'aucun texte n'exigeait cette délibération. Il devait donc être signé, comme il l'a été, par le Président de la République, et, en vertu de l'article 19 de la Constitution, contresigné par le Premier ministre et les ministres responsables. S'agissant d'un acte réglementaire, les ministres responsables sont ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application de cet acte. Si l'article 1er du décret attaqué ouvre une possibilité au préfet de région ou de département de déroger, à l'occasion de décisions non réglementaires relevant de sa compétence, à des " normes arrêtées par l'administration " notamment, aux termes de son 3°, en matière d'environnement ou, aux termes de son 5°, en matière d'activité économique, il n'en résulte pas que les ministres chargés de l'environnement ou de la consommation doivent être regardés comme responsables au sens de l'article 19 de la Constitution. Par suite, les moyens tirés du défaut de contresigning de ces ministres ne peuvent être accueillis.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

6. En vertu des articles 1er et 4 du décret attaqué, les préfets de région et de département, ainsi que les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer, peuvent " déroger à des normes arrêtées par l'administration pour prendre des décisions non réglementaires relevant de leur compétence dans les matières suivantes :

- 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 ".

L'article 2 du décret attaqué soumet cette faculté de dérogation à des conditions et limites, en prévoyant qu'une dérogation, outre qu'elle doit être " compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ", ne peut être décidée que lorsqu'elle est " justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ", qu'elle doit avoir " pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques " et qu'elle ne peut porter atteinte " aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens ", ni porter " d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé ". Selon l'article 3 du décret attaqué, la décision de dérogation prend la forme d'un arrêté motivé et publié au recueil des actes administratifs.

7. En premier lieu, il résulte des termes mêmes de l'article 1er du décret attaqué qu'il ne permet aux préfets de déroger qu'à des normes " arrêtées par l'administration ". Il n'a pas pour objet et ne saurait légalement avoir pour effet de leur permettre de déroger à des normes réglementaires visant à garantir le respect de principes consacrés par la loi. Dans ces conditions, les moyens tirés de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs et du principe de non-régression consacré par le II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement peuvent être écartés.

8. En deuxième lieu, le décret attaqué, selon ses termes mêmes, ne peut conduire les préfets à décider de dérogations qu'afin d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de

procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. De telles dérogations ne peuvent intervenir que dans les matières limitativement énumérées à l'article 1er du décret. Elles ne peuvent être accordées, dans le respect des normes juridiques supérieures, que si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général, qu'elles ne portent pas atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni ne portent d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Elles ne peuvent, enfin, être accordées que si et dans la mesure où des circonstances locales justifient qu'il soit dérogé aux normes applicables, sans permettre aux préfets, dans le ressort territorial de leur action, de traiter différemment des situations locales analogues. Dans ces conditions, eu égard au champ du décret attaqué et à ses conditions de mise en œuvre, dont le respect est placé sous le contrôle du juge administratif, la possibilité reconnue aux préfets, à raison de circonstances locales, de déroger à des normes établies par l'administration, laquelle ne devrait pas conduire à des différences de traitement injustifiées, n'est pas contraire au principe d'égalité.

9. En troisième lieu, le décret attaqué détermine clairement et précisément les matières dans le champ desquelles les préfets sont susceptibles de mettre en œuvre le pouvoir de dérogation qu'il leur ouvre, ainsi que les objectifs auxquels les dérogations doivent répondre et les conditions auxquelles elles sont soumises. La circonstance qu'il n'énumère pas les normes susceptibles de faire l'objet d'une dérogation, ni ne détaille les motifs d'intérêt général ou les circonstances locales susceptibles de justifier les dérogations accordées sur son fondement n'est pas de nature à caractériser une méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. Pour les mêmes motifs, les moyens tirés de ce que le décret serait entaché d'incompétence négative ou méconnaîtrait le principe de sécurité juridique ou serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation, faute d'encadrer suffisamment le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets, doivent être écartés.

10. Enfin, les dispositions du décret attaqué n'ont ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur à la requête de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir, que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 8 avril 2020 qu'elles attaquent.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'association Fédération environnement durable est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'association Les amis de la Terre France et autres et de l'association UFC Que Choisir sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Les amis de la Terre France, première requérante dénommée pour la première requête, à l'Union fédérales des consommateurs - Que choisir, à l'association Fédération environnement durable, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

Le pouvoir de dérogation aux normes des préfets, une arme écologique en puissance

Acteurs Publics – 2 novembre 2023

Si la dérogation aux normes est perçue comme un moyen pour accélérer la transition écologique dans les territoires, cette faculté donnée aux préfets est entravée par certains freins. Et suscite des craintes s'agissant des questions environnementales.

Osez ! Que ce soit lors du Comité interministériel de la transformation publique (CITP) ou des Rencontres des cadres dirigeants de l'État de mai dernier, la Première ministre, Élisabeth Borne, et son gouvernement n'ont eu de cesse, au cours des derniers mois, d'appeler les hauts fonctionnaires à innover sans crainte. Un appel à *"assumer la différenciation"* et l'expérimentation – dans une logique de résultats et d'accélération des réformes –, mais aussi *"le tâtonnement"* et *"même l'échec"*, quitte à ce que l'on leur reconnaisse un *"droit à l'erreur"*.

Parmi les destinataires de ce message, figurent les préfets, poussés par la cheffe du gouvernement à ne pas hésiter à déroger aux normes. Depuis 2020 et la généralisation de leur pouvoir de dérogation, ces hauts fonctionnaires ont pris un peu plus de 300 arrêtés en ce sens. *"C'est encore trop peu"*, selon Élisabeth Borne, qui a invité les représentants de l'État dans les territoires à se saisir davantage de ce droit pour *"faciliter l'aboutissement des projets locaux"*. Et de l'aveu des observateurs, ce dispositif pourrait même faire partie des nombreux leviers d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dans une logique de différenciation territoriale.

"Ce principe doit être pleinement mis en œuvre, le cas échéant en matière de dérogation aux normes, souligne Christophe Mirmand, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Certes, les préfets ont été prudents en la matière depuis le décret d'avril 2020 venu pérenniser et généraliser la faculté qui leur est donnée de déroger aux normes." Mais, ajoute celui qui est aussi le président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHMI), *"il ne faut effectivement pas hésiter à se servir de ce levier, avec tout le discernement possible"*. *"Cette dérogation, poursuit Christophe Mirmand, constitue également un moyen d'adapter une politique à l'existence de circonstances locales et d'un contexte local avec le souci, toujours, de l'intérêt général."* Et donc notamment de l'impératif de transition écologique.

Les sujets environnementaux en bonne place

"C'est sur cette problématique environnementale que les préfets aimeraient pouvoir faire jouer leur pouvoir de dérogation", explique un observateur averti de la préfectorale, selon qui il existe une *"vraie demande locale"* en la matière et qui souligne que *"les préfets sont les premiers demandeurs à pouvoir bénéficier de plus larges marges de manœuvre à l'égard des normes environnementales"*.

Dans les faits, l'environnement fait déjà partie des matières pour lesquelles les préfets peuvent déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État, comme prévu par le décret du 8 avril 2020 qui a généralisé ce pouvoir de dérogation après une phase d'expérimentation engagée en 2017. Ces sujets environnementaux figurent d'ailleurs à la deuxième place en termes de volume du nombre d'arrêtés de dérogation pris jusqu'à présent par les préfets. Ils arrivent derrière les arrêtés concernant les subventions, les concours financiers et les dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales.

"L'originalité, c'est que la partie la plus intéressante de ce pouvoir de dérogation a été sa phase expérimentale, durant laquelle les préfets se sont autorisés à être très libres", relate-t-on dans les couloirs du ministère de l'Intérieur. Pendant cette période d'expérimentation, certains préfets ont ainsi été *"très audacieux"* notamment sur les enjeux environnementaux, par exemple en faisant basculer un régime de l'autorisation à la déclaration afin d'accélérer des projets d'aménagement.

Le soufflé serait-il retombé depuis la généralisation du pouvoir de dérogation aux normes ? Probablement pas, mais pour les acteurs et observateurs de la préfectorale, il faudrait aller plus loin et revoir le dispositif, justement afin de pouvoir mieux répondre au défi de la transition écologique.

Rigidité du dispositif

Plusieurs freins peuvent en effet expliquer le maigre entrain des préfets à déroger aujourd'hui aux normes, en particulier sur ces sujets environnementaux, à commencer par la lettre du texte... *"Le statut de ce pouvoir de dérogation doit être modifié pour lui permettre d'aller sur des normes de fond",* estime un préfet en poste, pour lequel la principale limite de ce droit de dérogation réside dans le fait qu'il est seulement possible de déroger à des règles de forme et de procédure. *"Or en matière de droit de l'environnement, ces problèmes de forme et de procédure peuvent être presque accessoires, développe-t-il. Ce sont vraiment les questions de seuils ou les notions d'atteinte à l'environnement ou de protection d'espèces protégées qui peuvent être problématiques."*

Comme le relève l'inspection générale de l'Administration (IGA) dans un récent rapport d'évaluation de la mise en œuvre du droit de dérogation accordé aux préfets, ce dispositif a certes été validé par le Conseil d'État, qui l'a néanmoins *"verrouillé"*. Saisi par des associations de défense de l'environnement, le Palais-Royal est intervenu à deux reprises pour contrôler la conformité de ce droit de dérogation, tout d'abord sur le décret expérimental de décembre 2017, puis sur le décret de généralisation d'avril 2020. *"Ses décisions ont permis de confirmer la régularité de ce dispositif innovant tout en apportant des précisions essentielles, dont on doit cependant admettre qu'elles sont plutôt de nature à rigidifier sa mise en œuvre",* affirme le service d'inspection.

Par ses décisions, le Conseil d'État a ainsi fait une interprétation restrictive de la nature des dispositions auxquelles les préfets peuvent déroger, par exemple en limitant ces dérogations *"aux seules règles de forme et de procédure afin d'alléger les démarches administratives et d'accélérer les procédures"*. Le Palais-Royal avait aussi relevé que le décret d'expérimentation ne permettait pas aux préfets de déroger à des *"normes réglementaires ayant pour objet de garantir le respect de principes consacrés par la loi"*, comme le principe de non-régression en matière environnementale. Autre règle posée par le Conseil d'État et contre-intuitive, selon l'IGA : l'obligation d'étendre le bénéfice de la dérogation à toutes les situations analogues existantes.

Un outil pour faire pression

Au-delà du dispositif juridique en lui-même, d'autres freins sont cités dans les rangs de la préfectorale pour expliquer la difficulté, voire la frilosité des préfets à déroger aux normes. C'est le cas notamment, selon certains, du *"très fort pouvoir d'inertie"* des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), sur lesquelles les préfets ont certes autorité, mais qui peuvent jouer la montre sur les sujets que ceux-ci leur soumettent. Certains préfets ont d'ailleurs utilisé leur pouvoir de dérogation non pas pour en faire usage, mais pour s'en servir comme menace à l'égard de leurs services afin de les bousculer. *"Comme par hasard,*

la menace de l'activation du pouvoir de dérogation a pu "faire travailler" les services et les ont conduit à réussir à trouver une solution permettant de régler un enjeu d'environnemental local, alors qu'aucune solution n'était proposée initialement", relate-t-on par exemple au sein d'une préfecture. La dérogation comme outil de management en somme.

"Tous les acteurs doivent jouer le jeu, insiste-t-on dans les arcanes de la Place Beauvau. Certains préfets doivent aujourd'hui se battre contre leurs propres services. Quand les préfets souhaitent déroger aux normes, il leur faut parfois beaucoup de force pour réussir à renverser la vapeur et obliger les services à sortir un peu de leur zone de confort, celle où l'on oppose la règle de droit et une doctrine établie depuis plusieurs années." Car le pouvoir de dérogation aux normes fait figure de révolution culturelle pour l'administration.

Dans un rapport de 2019, le Sénat faisait en effet état d'"inquiétudes" et de "craintes" parmi les services de l'État et les préfets. Lors de son institution à titre expérimental, le pouvoir de dérogation "a suscité une grande inquiétude au sein de l'administration, expliquait la Chambre haute. Il pouvait effrayer du fait de la brèche qu'il semblait ouvrir dans le principe d'égalité".

Risque contentieux

Les sénateurs relevaient aussi dans leur rapport la crainte éprouvée par les services de l'État de "risques d'insécurité juridique". "Le principe de précaution est consubstantiel à la haute fonction publique, mais il peut à terme brider l'action publique", confirme un préfet. Ce risque contentieux est effectivement l'une des principales réserves avancées par les préfets désireux de déroger aux normes. Et ce particulièrement en matière de sujets environnementaux, dont on connaît la très forte sensibilité. Preuve en sont les recours contre les décrets relatifs à ce pouvoir de dérogation déposés par des associations de défense de l'environnement.

"La menace contentieuse reste le meilleur garde-fou pour que les préfets ne se saisissent pas trop de leur pouvoir de dérogation, confirme Patrick Saint-Léger, du Syndicat national de l'environnement. On passe désormais de garde-fous administratifs ou réglementaires à des garde-fous judiciaires." Car du point de vue du syndicaliste, il existe un risque de "détricotage de l'environnement sous couvert de simplification des normes". Les préfets sont prévenus, alors même que le ministère de l'Intérieur vient de lancer des travaux pour simplifier la procédure de dérogation aux normes.

Les pistes (prudentes) des inspections pour faciliter le pouvoir de dérogation aux normes des préfets

Acteurs publics – 8 octobre 2024

Généralisé en 2020, ce pouvoir de dérogation *"présente un intérêt certain mais un bilan mitigé"*, expliquent l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) dans un rapport où elles avancent une série de pistes pour que les préfets puissent plus facilement déroger aux normes. Ce pouvoir de dérogation doit malgré tout *"continuer de garder son caractère exceptionnel"*, préviennent-elles.

Le pouvoir de dérogation aux normes des préfets de nouveau à l'étude. L'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) viennent de publier un rapport d'évaluation *"de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales"*. Ce rapport revient sur les différents dispositifs d'expérimentation et de différenciation au niveau local mais aussi sur le pouvoir de dérogation aux normes des préfets qui a été expérimenté à compter de 2017 puis généralisé en 2020.

Alors que le nouveau Premier ministre Michel Barnier a promis aux préfets de leur permettre de *"déroger davantage au cadre national"*, les inspections confirment aujourd'hui le maigre bilan de ce pouvoir de dérogation. *"Il présente un intérêt certain mais un bilan mitigé"*, soulignent ainsi l'IGA et l'IGEDD dans ce rapport qui avait été commandé en novembre 2023 par l'ex-Première ministre Élisabeth Borne.

1,5 arrêté par an et par département

Certes, aucun objectif chiffré n'avait été fixé par l'exécutif. Mais, il y a *"trop peu"* d'arrêtés préfectoraux de dérogation, avait déjà souligné Élisabeth Borne en mai 2023. 311 arrêtés dérogatoires avaient alors été pris par les préfets depuis 2020. La faute notamment à une procédure complexe. Et les chiffres dévoilés aujourd'hui par les inspections confirment le peu d'entrain des préfets à se saisir de leur pouvoir de dérogation. Au total, sur la base d'un recensement effectué en février dernier, 543 arrêtés dérogatoires avaient été pris depuis 2020 soit une petite moyenne d'1,5 arrêté par an et par département.

Dans leur rapport, l'IGA et l'IGEDD pointent notamment une utilisation limitée du droit de dérogation dans les domaines de la transition écologique. Au total, la majeure partie des arrêtés de dérogation concernent l'octroi de subventions par les services déconcentrés de l'État et 12,2% seulement des actes relatifs au code de l'environnement.

Les inspections le concèdent : l'élargissement du champ du droit de dérogation des préfets est *"contraint juridiquement"* du fait de l'impossibilité de prendre des actes à portée réglementaire ou des normes réalisant l'application directe d'une loi ou d'un engagement international ou européen. La mission d'inspection relève à ce propos une *"certaine frustration"* chez les préfets.

Élargissement du champ de dérogation

Aussi, pour lever les blocages à la mise en œuvre du pouvoir de dérogation aux normes des préfets, l'IGA et l'IGEDD préconisent de supprimer la *"liste limitative"* des domaines de politiques publiques auxquelles le préfet peut déroger, en excluant toutefois la sécurité. Ces domaines de dérogation possibles sont listés aujourd'hui dans un décret d'avril 2020. À savoir les subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités ; l'aménagement du territoire et la politique de la ville ; l'environnement, l'agriculture et les forêts ; la construction, le logement et l'urbanisme ; l'emploi et l'activité économique ; la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel ; enfin, les activités sportives, socio-éducatives et associatives.

Pour les inspections, ce pouvoir de dérogation doit malgré tout *"continuer de garder son caractère exceptionnel"* puisque, expliquent-elles : *"sa banalisation jetterait le discrédit sur la norme"*. *"Si le rôle du préfet est en premier lieu de s'assurer de l'intérêt général dans l'exercice des politiques publiques dans son territoire, il a aussi la charge du respect des lois, développent les inspections. À ce titre, le signal envoyé par la flexibilisation à outrance des textes fait courir le risque de pressions importantes sur le représentant de l'État dans les territoires pour des motifs d'intérêts particuliers"*. Aussi, la mission recommande précisément l'ajout *"dans chaque texte où cela serait opportun"*, et donc dans les lois notamment, d'un article permettant que le préfet puisse déroger *"aux normes réglementaires pour la prise de décisions individuelles"*.

Une révolution culturelle à entreprendre

Pour l'IGA et l'IGEDD, il faudrait aussi *"simplifier"* et *"accélérer"* la procédure par laquelle les préfets peuvent déroger aux normes. Dans une *"logique de responsabilisation de l'échelon départemental"*, elles proposent ainsi de supprimer le caractère obligatoire de la saisine de l'administration centrale sur les demandes de dérogation pour en faire une simple faculté. Au-delà de cet *"élargissement"* du pouvoir de dérogation, une *"acculturation"* est *"nécessaire"* au sein des services de l'État, expliquent les inspecteurs. *"Il existe un décalage important entre le message politique d'incitation à déroger à la norme, le champ d'application de ces dérogations très cadré par la hiérarchie des normes, l'intérêt général et les circonstances locales, et la connaissance par les services déconcentrés de l'outil, et encore plus de son appropriation en tant qu'outil faisant partie intégrante de la pratique professionnelle"*, relèvent-ils.

Comme le soulignait aussi le Sénat dans un rapport de 2019, ce pouvoir de dérogation a aussi fait figure de révolution culturelle pour l'administration préfectorale en suscitant des *"inquiétudes"* et des *"craintes"* du fait de *"la brèche qu'il semblait ouvrir dans le principe d'égalité"*. Dans la lignée du Palais du Luxembourg, les inspections plaident ainsi pour des actions d'information *"régulières"* sur ce pouvoir de dérogation ainsi que pour des actions de formation des agents des services déconcentrés. En complément de ces *"consignes générales d'utiliser plus"* ce pouvoir de dérogation, un *"véritable réseau"* doit être *"constitué et animé"*, abondent-elles en plaidant en faveur de la nomination de référents de la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) au sein des préfetures qui puissent être réunis régulièrement au sein d'un réseau.



**Arrêté préfectoral accordant un report d'échéance à titre dérogatoire pour
la régularisation des digues de Weyersheim en système d'endiguement de classe C par
la procédure simplifiée**

**Direction départementale
des territoires**

**LA PRÉFÈTE DE LA RÉGION GRAND EST
PRÉFÈTE DU BAS-RHIN**

[...]

CONSIDERANT que les systèmes d'endiguement relèvent de la matière « Environnement, agriculture, forêt » visée à l'article 1 du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 ;

CONSIDERANT que la prévention contre les inondations est une compétence permettant d'assurer la protection des biens et des personnes et rentre de ce fait dans le champ de l'intérêt général ;

CONSIDERANT que les digues dites de WEYERSHEIM, constituées des digues dénommées ZORN-WEYERSHEIM G1 et G2 en rive gauche, respectivement référencées FRD0670228 et FRD0670227, sont autorisées à la date de publication du décret n° 2015-526 susvisé et que leur régularisation en système d'endiguement ne nécessite ni de travaux d'ouvrage neuf ni de modification substantielle et qu'elles peuvent donc bénéficier de la procédure simplifiée mentionnée au II de l'article R. 562-14 du code de l'environnement ;

CONSIDERANT que le système d'endiguement de WEYERSHEIM a vocation à protéger une population inférieure ou égale à 3000 personnes ;

CONSIDERANT que le système d'endiguement de WEYERSHEIM se situe sur le périmètre du PAPI Zorn Aval et est concerné par 3 actions de ce programme, à savoir :

- Action 7.1.2. Etude d'optimisation du système d'endiguement de WEYERSHEIM ;
- Action 1.6.1. Etude hydraulique sur la partie aval du bassin versant de la Zorn.

CONSIDERANT la complexité du fonctionnement hydraulique de cette partie de la Zorn, nécessitant tout d'abord la réalisation d'une campagne d'acquisition de données topographiques, puis la construction d'un modèle hydraulique en vue de l'obtention d'une étude hydraulique globale ainsi que des investigations géotechniques complémentaires nécessaires à la finalisation de l'étude de dangers ;

CONSIDERANT que le dossier de régularisation en système d'endiguement des digues de WEYERSHEIM, et notamment l'étude de dangers, est en cours de finalisation ;

CONSIDERANT qu'en l'absence de régularisation des digues de WEYERSHEIM en système d'endiguement, celles-ci ne constituent plus un ouvrage de protection contre les inondations et que de ce fait les ouvrages sont à neutraliser ;

CONSIDERANT que les ouvrages constituant le système d'endiguement à classer font d'ores et déjà l'objet d'un entretien et d'une surveillance et que ceux-ci sont maintenus jusqu'à délivrance de l'autorisation préfectorale actant la régularisation des digues de WEYERSHEIM en système d'endiguement ;

CONSIDERANT que le SDEA s'engage à déposer le dossier de régularisation du système d'endiguement des digues de WEYERSHEIM dans un délai de 6 mois à compter du 30 juin 2023 ;

CONSIDERANT que le délai de 6 mois pour finaliser et déposer le dossier de régularisation en système d'endiguement des digues de WEYERSHEIM ne remet pas en cause la sécurité des ouvrages, et donc des biens et des personnes, dans la mesure où le suivi et la gestion des ouvrages restent assurés par le gestionnaire, y compris après la date du 30 juin 2023 ;

Sur proposition du directeur départemental des territoires du Bas-Rhin ;

ARRETE

ARTICLE 1- BÉNÉFICIAIRE DE LA DÉROGATION

Le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement Alsace-Moselle (SDEA), représenté par son président, est bénéficiaire de la dérogation définie à l'article 2, sous-réserve du respect des prescriptions du présent arrêté.

ARTICLE 2 - OBJET DE LA DÉROGATION

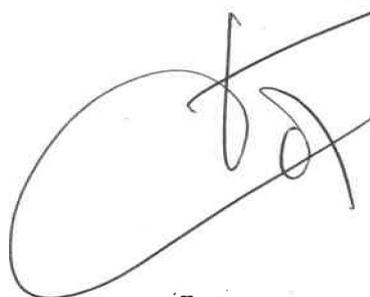
Une dérogation de 6 mois est accordée au SDEA à compter du 30 juin 2023, pour procéder à la finalisation du dossier de régularisation en système d'endiguement des digues de WEYERSHEIM par la procédure simplifiée, soit jusqu'au 30 décembre 2023.

ARTICLE 3 - AUTORISATION EN COURS

L'arrêté préfectoral du 6 mars 2009 portant prescriptions complémentaires relatives à la sécurité des digues de WEYERSHEIM reste en Vigueur jusqu'à la notification de l'arrêté préfectoral actant la régularisation des digues de WEYERSHEIM en système d'endiguement.

[...]

STRASBOURG, le 20 SEP. 2023

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the date stamp.