



Loi 3DS : les points qui intéressent les maires de petites villes

Le 9 février 2022, le Parlement a définitivement adopté le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 3DS »). Parmi les 271 articles du texte, voici les principales dispositions intéressant les communes et les intercommunalités.

I. Plus de souplesse

La loi apporte des éléments de souplesse dans trois domaines de la gestion publique locale : la répartition des compétences, l'aménagement du territoire et le fonctionnement interne des communes.

➤ **Répartition des compétences**

En matière de **délégation de compétence**, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre pourront désormais déléguer entre eux la compétence pour la réalisation de certains projets structurants et non plus seulement pour l'exercice d'une compétence en bloc. Toutefois, pour qu'un EPCI à fiscalité propre délègue une telle compétence à un département ou une région, non seulement les statuts de cet EPCI devront en prévoir la possibilité mais l'accord de l'unanimité des conseils municipaux des communes membres sera également requis pour chaque délégation.

Les communes touristiques membres d'une communauté d'agglomération et les stations classées d'une communauté urbaine ou d'une métropole pourront, comme les communes membres d'une communauté de communes jusqu'à aujourd'hui, demander à récupérer l'exercice de la **compétence de promotion du tourisme**, dont la création d'offices de tourisme. Précisément, la restitution de cette compétence nécessitera des délibérations concordantes, d'une part, de l'organe délibérant de la communauté urbaine, de la communauté d'agglomération ou de la métropole et, d'autre part, des conseils municipaux de l'ensemble des communes membres, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement (majorité qualifiée avec droit de veto de la commune la plus importante si elle représente plus d'un quart de la population totale). Même quand cet accord sera trouvé, l'EPCI conservera, concurremment aux communes et sur son territoire, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme. C'est là une nouvelle entorse au principe d'exclusivité, qui veut qu'une compétence est exercée par l'EPCI ou par ses communes membres, mais pas par les deux niveaux à la fois...

L'innovation principale en matière de répartition des compétences au sein des intercommunalités consiste dans l'ouverture d'une **intercommunalité « à la carte »**, comme peuvent l'être les syndicats intercommunaux ou les syndicats mixtes. Ainsi, une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent désormais lui transférer, en tout ou partie, certaines de leurs compétences facultatives (celles dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive) ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. Ces transferts « à la carte » sont décidés, comme les transferts classiques de compétence des communes à l'EPCI, par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI (y compris le droit de veto de la commune la plus importante si elle représente plus d'un quart de la population totale) et font l'objet d'un arrêté préfectoral.

En matière de création, d'aménagement et d'entretien de la **voirie** dans les communautés urbaines et les métropoles, l'organe délibérant de l'EPCI et la majorité qualifiée des conseils municipaux (la moitié représentant les deux tiers de la population totale, ou l'inverse, sans le droit de veto de la commune la plus importante) pourront décider, par délibérations concordantes, que seules les voies d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain relèveront désormais de la compétence de la communauté ou de la métropole (étant entendu que les voies affectées aux transports en commun en site propre relèveront, elles, toujours obligatoirement de la compétence de la communauté urbaine ou de la métropole).

De même, dans les communautés urbaines, la compétence de création, gestion et extension des **cimetières** et crématoriums pourra désormais être découpée entre les équipements d'intérêt communautaire, demeurant de la compétence de l'EPCI et les autres, gérés par les communes membres.

Dans le domaine de **l'eau, de l'assainissement** et de la gestion des eaux pluviales urbaines, l'obligation de transférer la compétence aux communautés de communes le 1^{er} janvier 2026 est maintenue. La loi n'introduit que deux souplesses nouvelles en la matière, destinées à aider à « amortir le choc » de ce transfert obligatoire :

- les syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire les compétences eau et assainissement à partir du 1^{er} janvier 2026, seront maintenus par la voie de la délégation, sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien,
- et des subventions du budget général pourront être versées aux services de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, soit lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, soit pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'EPCI.

Dans ce même domaine, les communes membres et leur communauté de communes devront, si ces compétences ne sont pas encore transférées, au cours de l'année 2025, organiser un débat sur la tarification des services publics d'eau et d'assainissement des eaux usées et sur les investissements liés aux compétences transférées, à l'issue duquel une convention pourra être conclue afin de prévoir les conditions tarifaires de ces services, en tenant compte notamment du mode de gestion du service, des caractéristiques des réseaux ainsi que des coûts de production, de traitement et de distribution.

Enfin, même si le **principe de différenciation** est énoncé en tête de la loi, il ne constitue pas, pour les maires de petites villes, une nouveauté aux effets concrets tangibles. Inscrit à l'article L.1111-3-1 du Code général des collectivités territoriales, il est exposé en ces termes : « *Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de*

collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ». Sur ce fondement, les départements et les régions, mais pas les communes ni les EPCI, pourront donc demander au Gouvernement la mise en place de règles différentes adaptées à leur catégorie particulière.

➤ Aménagement du territoire

Le délai imparti aux conférences régionales des SCOT pour formuler leurs propositions en vue de la **réduction par deux de la consommation d'espaces** agricoles et forestiers en 2031 est allongé de six mois : il n'expirera que le 22 octobre 2022. De même, le délai dont les régions disposeront pour décliner ces propositions dans le SRADDET est allégé de six mois : il n'expirera qu'en février 2024.

Autre élément de souplesse, le nombre de membres des **Conférences territoriales de l'action publique** (CTAP) pourra être modifié, au plus tard six mois avant le renouvellement général des conseils municipaux, par accord entre la région et le département, après avis favorable de la majorité des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Néanmoins, la loi confirme le siège de droit du président du conseil régional, des présidents de conseils départementaux et des présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30.000 habitants, tout en garantissant que disposeront d'au moins un représentant par département chacune des catégories suivantes : les EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants, les communes de plus de 30 000 habitants, les communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants et les communes de moins de 3 500 habitants. Les petites villes resteront donc représentées dans chaque CTAP par au moins un membre par département.

En matière **d'aides au cinéma**, les communes pourront verser des subventions à des entreprises existantes pour la création d'un nouvel établissement (et non plus seulement pour un établissement existant) dès lors qu'il est conçu pour recevoir moins de 7500 spectateurs par semaine ou qu'il est agréé art et d'essai.

Concernant les **opérations de revitalisation de territoire** (ORT), la loi introduit une souplesse nouvelle en prévoyant qu'une telle opération peut être conclue sur le périmètre d'une ou de plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, sans intégrer la ville principale de cet établissement, par dérogation accordée par le préfet de département et sous réserve de répondre aux deux conditions suivantes : d'une part, présenter une situation de discontinuité territoriale ou d'éloignement par rapport à la ville principale de l'EPCI, d'autre part identifier en son sein une ou des villes présentant des caractéristiques de centralité « appréciées notamment au regard de la diversité des fonctions urbaines exercées en matière d'équipements et de services vis-à-vis des communes alentour ». La convention d'ORT est alors signée par l'EPCI, la commune concernée et l'État, même si la convention peut être également signée par toute autre commune de cet EPCI ou par des organismes publics ou privés susceptibles d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation de l'opération.

Dans le cadre d'une opération de revitalisation territoriale (ORT), d'une grande opération d'urbanisme (GOU), d'une zone de revitalisation rurale (ZRR) ou d'un quartier de politique de la ville (QPV), le délai pour lancer une opération **d'acquisition de biens sans maître** est réduit à dix ans au lieu de trente ans.

Quant au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (**Cerema**), il s'ouvre aux collectivités qui pourront demander à y adhérer et dès lors lui commander directement des prestations d'ingénierie.

Enfin, les **sociétés publiques locales** pourront accueillir comme actionnaires des collectivités territoriales d'un autre État de l'Union européenne (ou d'un État hors Union européenne s'il a conclu un accord préalable avec la France) à la seule condition qu'elles ne détiennent pas, ensemble ou séparément, plus de la moitié du capital ou des droits de vote dans les organes délibérants.

➤ **Fonctionnement de la collectivité**

Dans les EPCI (ainsi que dans les départements et les régions), mais pas dans les communes, la possibilité de tenir, à l'initiative du président, une réunion de l'organe délibérant par **visioconférence**, qui avait été inaugurée pendant la pandémie de covid-19, est désormais pérennisée et intégrée dans le droit commun. Le quorum est alors apprécié en fonction de la présence des conseillers dans les différents lieux par visioconférence et les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public. Néanmoins devront être obligatoirement assurées en « présentiel » au moins une séance par semestre, ainsi que les séances au cours desquelles il est procédé à l'élection du président et du bureau, à l'adoption du budget primitif et à la désignation de délégués dans les organismes extérieurs.

La loi 3DS allège en partie les contraintes pesant sur un élu qui **représente sa collectivité d'élection au sein d'un organisme extérieur** : jusqu'ici, la participation de cet élu aux travaux des commissions ou de l'organe délibérant de la collectivité, lorsqu'étaient en cause ses relations avec l'organisme extérieur, pouvait constituer le délit de prise illégale d'intérêt et devait donc être évitée, malgré l'absurdité politique d'une telle règle en pratique, l'élu en question n'ayant aucun intérêt personnel dans l'organisme extérieur où il est désigné pour représenter sa collectivité...

Un tel risque est désormais écarté, par la loi 3DS, en ce qui concerne les élus municipaux siégeant au sein des groupement de collectivités territoriales, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale et des caisses des écoles. Il est également largement réduit lorsque l'élu a été désigné pour siéger au sein des organes d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé « *en application de la loi* », ce qui inclut les sociétés d'économie mixte locales et les sociétés publiques locales, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et certaines associations, telles que les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et les maisons de l'emploi : dans ces cas, l'élu doit seulement prendre garde de ne pas participer à la préparation ou à l'adoption d'une délibération par laquelle la collectivité statue sur leur désignation ou leur rémunération dans l'organisme extérieur, attribue un contrat de la commande publique à l'organisme extérieur ou lui accorde une aide économique, une subvention ou une garantie d'emprunt (sauf si la dépense est obligatoire ou si la délibération concerne l'adoption du budget de la commune). En revanche, rien n'est réglé dans le cas, pourtant fréquent en pratique, des élus représentant leur commune dans une association de droit commun, autre que celles susmentionnées.

Le conseil municipal pourra désormais déléguer au maire, pour la durée de son mandat, compétence pour **admettre en non-valeur** les titres de recettes irrécouvrables jusqu'à un montant fixé par l'organe délibérant, lui-même soumis à un plafond fixé par décret.

Par ailleurs, les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics pourront désormais effectuer des **dons de biens mobiliers** inutilisés ou de faible valeur, dans les mêmes conditions que l'État sauf les dons à des États étrangers ou portant sur des biens d'armement.

Le conseil municipal pourra désormais fixer lui-même le nombre d'élus au **conseil d'administration des centres communaux et intercommunaux d'action sociale**. Au sein des commissions consultatives des services publics locaux, le conseil municipal nommera désormais des représentants des « usagers et des habitants intéressés à la vie des services publics locaux » et non plus nécessairement des représentants d'associations.

Le régime des redevances dues aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes pour **l'occupation provisoire de leur domaine public**

par les chantiers de travaux est fixé par délibération du conseil municipal, du conseil communautaire ou du comité syndical, dans les conditions et dans le respect d'un plafond fixés par décret en Conseil d'État.

Enfin, en matière de **gestion des données personnelles** par les collectivités locales, la loi instaure la règle du partage des informations entre les administrations en cas de demande ou de déclaration de l'utilisateur (« *Les administrations échangent entre elles toutes les informations ou les données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'une disposition législative ou d'un acte réglementaire* ») et autorise les échanges qui permettent à une collectivité locale d'informer spontanément l'utilisateur sur ses droits ou de lui octroyer des prestations ou avantages.

2. **Plus de pouvoirs**

Dans un sens décentralisateur, la loi prévoit plusieurs mesures consistant à accroître les pouvoirs des autorités locales.

En matière de **santé**, l'intervention des élus locaux est relativement confortée par :

- la transformation du conseil de surveillance des Agences régionales de santé en **conseil d'administration**, au sein duquel siègeront, aux côtés du préfet de région qui reste seul président, quatre vice-présidents, dont trois représentants des élus locaux,
- le pouvoir du conseil d'administration de l'ARS de donner un **avis motivé sur le projet régional de santé** (même si le Sénat prônait un pouvoir d'approbation de ce projet, et non un simple avis) et, en matière de **désertification médicale**, de dresser un bilan régulier et de formuler des préconisations,
- la possibilité légale pour les collectivités locales de contribuer au **financement du programme d'investissement** des établissements de santé,
- et la reconnaissance expresse du droit des collectivités gérant des centres de santé de **recruter le personnel soignant** nécessaire.

Dans le domaine de la sécurité routière, le conseil municipal pourra décider l'installation de **radars automatiques** sur la commune, sur avis favorable du préfet et après consultation de la commission départementale de la sécurité routière, sur la base d'une étude d'accidentalité portant sur les sections de route concernées et en tenant compte des appareils de contrôle automatiques déjà installés. Les constatations effectuées par les appareils installés par les collectivités territoriales et leurs groupements seront traitées dans les mêmes conditions que celles effectuées par les appareils installés par l'État.

Toujours concernant la **voirie**, l'État pourra confier à un département, à une région, à une métropole ou à une communauté urbaine, par convention et à la demande de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie du domaine public routier national non concédé située principalement sur son territoire et revêtant, compte tenu de son intérêt local, un caractère prioritaire.

Concernant les **éoliennes**, le texte permet de délimiter, dans le règlement du plan local d'urbanisme, les secteurs dans lesquels leur implantation est soumise à conditions, « *dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise*

en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant. » Cette évolution du PLU pourra prendre la forme d'une modification simplifiée jusqu'au 24 août 2027.

En matière de **chemins ruraux**, le conseil municipal pourra, par délibération, décider le recensement des chemins ruraux situés sur le territoire de la commune, ce qui a pour effet de suspendre le délai de prescription de trente ans (usucapion trentenaire) pour l'acquisition des parcelles comportant ces chemins. Cette suspension dure au maximum deux ans, jusqu'à la délibération arrêtant le tableau récapitulatif des chemins ruraux, prise après enquête publique (selon des modalités restant à fixer par décret).

La commune pourra également, désormais, échanger des parcelles supportant un chemin rural, à condition que l'acte d'échange comporte des clauses permettant de garantir la continuité du chemin rural, qu'il respecte, pour le chemin créé, la largeur et la qualité environnementale, notamment au regard de la biodiversité, du chemin remplacé et que l'information du public soit réalisée par la mise à disposition en mairie des plans du dossier et d'un registre avant la délibération autorisant l'échange, pendant un mois, un avis étant affiché en mairie et les remarques et observations du public déposées sur un registre.

Enfin, lorsqu'un déséquilibre du **tissu commercial de proximité** à l'intérieur du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale est constaté par délibérations concordantes des EPCI ou des groupements compétents pour l'élaboration du SCOT, les présidents desdits EPCI et groupements consultent les organisations syndicales de salariés et les organisations d'employeurs d'une profession établis sur le périmètre du SCOT afin d'obtenir un accord portant sur l'encadrement des jours et des heures d'ouverture au public de certains établissements commerciaux situés sur ce périmètre. Ces établissements commerciaux peuvent être définis en fonction de leur catégorie ou de leur localisation. Le préfet peut en prescrire les termes par arrêté, à la demande des organisations intéressées. Des précisions devront être apportées par décret en Conseil d'État.

3. L'organisation de l'État

La déconcentration prend essentiellement corps dans la loi par un renforcement du rôle des représentants de l'État :

- Le préfet de région devient délégué territorial de l'ADEME,
- Le préfet de département devient délégué territorial de l'Office français de la biodiversité,
- et le préfet de département peut recevoir du préfet de région délégation pour attribuer la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Enfin le préfet coordonnateur de bassin présidera désormais le conseil d'administration de l'agence de l'eau.

Le préfet se voit confier des missions inédites : lorsque l'exploitant d'un **cirque** itinérant rencontre des difficultés pour s'établir sur le domaine public d'une commune, le préfet, saisi d'une demande en ce sens, doit organiser une médiation entre l'exploitant et la commune concernée, afin de rechercher un terrain d'établissement pour l'exploitant.

En revanche, l'obligation pesant sur les préfets de communiquer aux maires toutes les informations justifiant la **fermeture ou le déplacement d'un service public** au moins six mois avant la date prévue pour sa réalisation, en lui indiquant les mesures envisagées pour permettre localement le maintien de ce service sous une autre forme connaît une modification malheureuse : si, certes, cette obligation est désormais étendue à l'ensemble du territoire (et pas seulement aux communes inscrites

dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire), néanmoins les fermetures et les déplacements des services publics des administrations centrales et des services à compétence nationale sont désormais exclus du dispositif : les maires ne recevront donc aucune information en ce qui les concerne.

4. Le logement

La loi 3DS modifie les obligations des communes en matière de construction de logements sociaux (créées par la loi dite « **SRU** ») sur plusieurs points.

L'objectif de réalisation par période triennale est fixé en principe à 33 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre l'objectif la proportion légale de 20% ou 25% selon les cas, des résidences principales. Mais l'objectif triennal varie selon les cas : il atteint 50% du nombre à réaliser si le taux de logements sociaux dans la commune approche entre 2 et 4 points de l'objectif légal et il atteint même 100% du nombre à réaliser si le taux de logements sociaux dans la commune est inférieur de 2 points à l'objectif légal.

À noter, les communes éligibles à la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR-cible) seront désormais exemptées de toute sanction financière si leur taux de logements sociaux s'approche de moins de 5 points de l'objectif légal (exactement comme les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale jusqu'ici).

Des **contrats de mixité sociale**, signés par le maire, le président d'une intercommunalité dotée d'un plan local de l'habitat (ou d'un document en tenant lieu) et le préfet pourront adopter les objectifs triennaux de production de logements sociaux en fonction des contraintes rencontrées localement par les communes, sur une période couvrant trois périodes triennales (voire sur une période plus longue pour les communes de moins de 5000 habitants et pour celles confrontées à un taux d'inconstructibilité compris entre 30% et 50% de son territoire urbanisé). Pour autant, l'objectif de réalisation de logements prévu par ces contrats ne pourra pas être inférieur à la moitié de l'objectif de réalisation prévu en principe par la loi.

Souplesse supplémentaire, le préfet pourra, sur demande motivée d'une commune privée du droit de préemption, l'autoriser à exercer cette compétence pour un bien précisément identifié et pour une finalité préétablie. Il en sera de même pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme ou d'occupation du sol pour ce seul bien.

Par ailleurs, tout EPCI à fiscalité propre peut être reconnu comme **autorité organisatrice de l'habitat** (AOH) par arrêté du préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, dès lors qu'il dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, d'un plan local d'urbanisme intercommunal approuvé et qu'il a conclu à la fois une convention intercommunale d'attribution (avec les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation) et une convention de délégation avec l'État pour l'attribution des aides à la pierre.

En l'absence de conclusion de la convention intercommunale d'attributions, les objectifs de mixité sociale seront directement fixés par l'EPCI après consultation des maires et, à défaut, les objectifs légaux s'appliqueront uniformément à l'ensemble des bailleurs.

Enfin, les communautés de communes pourront conclure une convention avec le département en vue de bénéficier d'une **assistance technique** dans le cadre de l'élaboration du plan local de l'habitat.

5. La démocratie participative

Les mécanismes de démocratie participative sont renforcés.

Dans les communes et les EPCI à fiscalité propre, un dixième des électeurs (et non plus un cinquième) pourra demander :

- **L'inscription d'un point à l'ordre du jour** du conseil municipal ou du conseil communautaire sur toute affaire relevant de sa compétence, pour l'inviter à se prononcer dans un sens déterminé, la décision de délibérer sur l'affaire appartenant au conseil municipal,
- et **la consultation des électeurs** de la commune ou de l'intercommunalité sur une question locale relevant de la compétence de l'assemblée délibérante.

Dans ces deux cas, la demande est adressée au maire ou au président, qui doit en accuser réception et en informer le conseil municipal ou communautaire à la première séance qui suit sa réception.

De plus, un même électeur pourra signer une demande d'inscription à l'ordre du jour et une demande de consultation **chaque trimestre**, alors que cette fréquence maximale était seulement d'une demande par an antérieurement.

Dans les départements et les régions, ces seuils sont abaissés à un vingtième (contre un dixième avant la loi).

6. De nouvelles obligations

Les communes sont désormais tenues d'informer, par tout moyen, les concessionnaires d'une **concession funéraire** temporaire (et leurs ayants cause) de l'existence de leur droit de renouvellement de cette concession dans la période de deux années après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé.

De plus, les communes devront (dans des conditions qui restent à préciser par décret) mettre à disposition du public les données relatives à la **dénomination des voies et la numérotation des maisons** et autres constructions dans le cadre de la mise à disposition des données de référence prévue par le code des relations entre le public et l'administration.

Enfin, la loi 3DS n'est pas exempte d'au moins une mesure de recentralisation des compétences : les maires perdent leur compétence en matière d'autorisation préalable à l'abattage des **alignements d'arbres** au profit du préfet de département : c'est auprès de lui que la déclaration préalable devra être déposée et c'est lui qui instruira le dossier en examinant notamment le caractère suffisant des mesures de compensation proposées par le pétitionnaire.