

Note

Les apports du Sénat sur le projet de loi « 3DS »

Titre 1 : La différenciation territoriale

- **Différenciation territoriale**

Le Sénat a réécrit l'article 1^{er} afin de préciser que la différenciation est un objectif que s'applique le pouvoir législatif et qui s'impose au pouvoir réglementaire, dans le respect du principe d'égalité, pour la prise en compte des différences de situations existant entre collectivités d'une même catégorie. Une procédure d'application du principe de différenciation sera créée pour que celui-ci "*ne reste pas lettre morte*".

- **Pouvoir réglementaire local**

Le Sénat a étendu le renforcement du pouvoir réglementaire local à de nouveaux domaines. En commission, les sénateurs avaient déjà élargi le pouvoir réglementaire local dans le domaine social (Affectation de la PCH par les départements, assouplissement des marges de manœuvre dont disposent les conseils départementaux dans le cadre du versement du RSA, favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé).

- **Délégations de compétences et CTAP**

En commission, les sénateurs ont élargi et assoupli les possibilités de délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi qu'entre l'État et les collectivités territoriales. Les intercommunalités pourront déléguer leurs compétences à un département ou à une région – à la condition d'obtenir l'accord express des communes.

Le Sénat a en outre décidé que dans certaines conditions, le conseil régional et les conseils départementaux détermineraient la composition de la CTAP. Dans l'hémicycle, les sénateurs ont complété les dispositions en prévoyant l'obligation d'organiser, dans l'année suivant les élections régionales, un débat sur "les modalités de fonctionnement" de la CTAP et "notamment sur la création d'une ou plusieurs commissions" thématiques.

- **Démocratie locale**

Le droit de pétition permettant d'inscrire à l'ordre du jour de la collectivité une consultation sur toute affaire relevant de la décision de celle-ci sera limité : chaque électeur ne pourra l'exercer qu'une fois par an.

- **Intercommunalité**

Pour les communes touristiques volontaires, membres d'une communauté d'agglomération, il y aura autorisation à retrouver l'exercice de la compétence promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. Jusqu'alors cette faculté n'était ouverte qu'aux communes touristiques membres d'une communauté de communes.

Les modalités de scission de communautés de communes seront également assouplies, afin que le silence du préfet n'y fasse pas obstacle.

En commission, les sénateurs ont supprimé le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération et ont introduit des dispositions permettant des transferts de compétences "à la carte" des communes vers l'intercommunalité à fiscalité propre dont elles sont membres. Le Sénat a aussi fait en sorte que les intercommunalités aient à définir précisément leurs compétences en matière de zones d'activité, de voirie, d'environnement, ou encore de politique du logement. Cet exercice de détermination de l'intérêt communautaire ou métropolitain permet de réserver aux communes la gestion de certains services ou équipements de proximité.

- **Décentralisation**

Le Sénat a institué un comité État-régions, afin de favoriser le dialogue entre les élus régionaux et le pouvoir central sur leurs compétences communes. Les formations de l'instance se réuniraient au moins une fois par an.

Titre II : La transition écologique

- **Transports**

En matière de voirie, les sénateurs se sont employés à améliorer l'information des départements et des métropoles sur les routes nationales et autoroutes qui leur seront transférées. Surtout, contre l'avis du gouvernement et de la commission des Lois, le Sénat a supprimé l'expérimentation permettant à des régions volontaires d'aménager et d'entretenir des routes nationales ou des autoroutes non concédées.

- **Écologie**

Le Sénat a souhaité doter les régions de la faculté de déterminer la distance minimale entre les éoliennes et les habitations les plus proches. Il s'agit de compléter le "droit de veto" que la majorité sénatoriale entend accorder aux conseils municipaux pour l'implantation des éoliennes comme elle l'avait inscrite dans le projet de loi Climat et Résilience (supprimé lors de la CMP).

Titre III : Urbanisme et Logement

- **Assouplissement du décompte des logements sociaux**

Les sénateurs ont adopté l'article 15 clarifiant les cas d'exemption, pour les communes, des obligations de l'article 55 de la loi SRU avec notamment un critère d'isolement ou d'accès difficile aux bassins de vie et d'emplois, nuisant à l'attractivité de certaines communes. De même, l'article élargit à tous les territoires l'application du critère de faible tension sur la demande de logement social. En séance, les sénateurs ont adopté un amendement prévoyant le renvoi à un décret en Conseil d'État pour éclairer la notion de "territoire urbanisé". Ils ont également voté, contre l'avis du gouvernement, un amendement déduisant du décompte des résidences principales, dans le cadre de la loi SRU, les logements des militaires situés dans les casernes ou les camps militaires. Toujours contre l'avis du gouvernement, le Sénat a adopté un nouvel article pondérant le décompte des logements sociaux construits après publication de la loi en fonction de leur taille. Les logements comptant quatre pièces ou plus feraient ainsi l'objet d'une majoration de 50% dans le décompte, tandis que ceux de moins de deux pièces seraient minorés de 25%.

L'article 16, qui donne au préfet la possibilité de prendre des mesures correctives en cas de non-utilisation ou d'utilisation non conforme à la loi par les bénéficiaires des fonds issus du prélèvement sur les communes carencées a été nettement modifié en commission avec l'ajout de nouvelles dépenses déductibles du prélèvement SRU.

- **Pérennisation du dispositif SRU au-delà de l'échéance de 2025**

L'article 17 pérennise l'application du dispositif SRU au-delà de son échéance de 2025. Il instaure également un rythme de rattrapage de référence – applicable à toutes les communes – de 33% du nombre de logements sociaux locatifs manquants. Une adaptation temporaire du rythme de rattrapage est toutefois possible pour tenir compte des difficultés objectives rencontrées par certaines communes, au travers de la signature d'un contrat de mixité sociale entre la commune, l'EPCI et l'État. En séance publique, et contre l'avis du gouvernement, les sénateurs ont adopté un amendement qui réduit le rythme de rattrapage pour les communes nouvellement soumises aux obligations de la loi SRU.

Concernant l'article 18 qui institue et explicite les modalités d'élaboration et le contenu du contrat de mixité sociale, un amendement en séance publique prévoit que la commune qui affirme être dans l'incapacité d'atteindre ses objectifs peut étayer son affirmation "en produisant des éléments objectifs et chiffrés, notamment au regard du foncier disponible, de la population et du nombre de logements existants, privés et sociaux".

- **Plus d'autorisation de logements PLAI dans les communes "surdotées"**

L'article 20 bis, ajouté en commission, positionne auprès du préfet de région à la tête du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, l' élu local désigné au sein du collège des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'article 20 ter ajoute que ce comité propose, à l'échelle régionale ou intrarégionale, des expérimentations ou adaptations de règles nationales et participe à leur évaluation.

L'article 20 quater encadre le déconventionnement de logements sociaux par un bailleur dans les communes déficitaires en logements sociaux. Un amendement soumet le déconventionnement des logements à l'avis conforme du préfet et rend obligatoire la

consultation du maire. Pour sa part, l'article 20 sexies prévoit que les logements PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration) "ne peuvent pas être autorisés dans les communes dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, plus de 40% des résidences principales, sauf exceptions". Les modalités seront précisées par un décret en Conseil d'État. Enfin, l'article 20 septies prévoit la remise, avant le 1^{er} janvier 2023, d'un rapport au Parlement sur les conséquences de l'application du zonage déterminant le financement du logement social dans les communes où s'appliquent les dispositions de la loi SRU.

- **Mixité sociale**

L'article 22 renforce les dispositifs de mixité sociale dans le logement social et, après la crise sanitaire, favorise l'accès au logement social des travailleurs des secteurs essentiels. Il renforce pour cela le rôle des EPCI dans la définition des objectifs de mixité sociale via les attributions de logements sociaux. Un amendement en séance prévoit que les maires seront consultés par les EPCI sur la fixation des objectifs de mixité sociale.

- **Dérogation à la gestion au flux et encadrement des loyers**

L'article 22 bis A, introduit en séance publique, étend aux logements réservés par les établissements publics de santé pour leurs personnels la dérogation à la gestion au flux, déjà instaurée pour les logements des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure. L'article 22 bis B autorise – uniquement dans les communes respectant leurs obligations SRU – le changement de statut résidentiel (accession, locatif libre...) ou d'usage (activité économique...) d'immeubles de logements locatifs sociaux, par la vente de tout ou une partie de ces bâtiments, afin d'augmenter la diversité de l'habitat et favoriser la mixité fonctionnelle dans les quartiers concernés par le NPNRU.

Pour sa part, l'article 24 porte de trois à six ans le délai pour la mise en conformité des règlements de copropriétés prévus par la loi Elan. Là aussi la raison invoquée pour ce report est, pour une bonne part, la crise sanitaire.

L'article 25 renforce les délégations de compétences de l'État aux intercommunalités en matière de logement social et d'hébergement. Un amendement, soutenu par le gouvernement, rétablit, pour les métropoles, la possibilité de demander d'autres types de délégation en matière de logement social, en l'occurrence les agréments d'aliénation de logements sociaux.

- **Le Sénat reconnaît les collectivités comme autorités organisatrices de l'habitat**

Un article supplémentaire (25 bis A), adopté contre l'avis du gouvernement, prévoit qu'une collectivité ou un groupement de collectivités peut être reconnu comme autorité organisatrice de l'habitat par le représentant de l'État dans la région, après avis du comité régional de

l'habitat et de l'hébergement. La collectivité ou le groupement doit alors disposer d'un PLH (programme local de l'habitat) et d'un PLU approuvé.

- **Accélération de la procédure d'acquisition des biens sans maître**

L'article 27 ramène de 30 à 10 ans le délai pour lancer une procédure d'acquisition de biens sans maître (avec indemnisation du propriétaire si celui-ci se manifeste avant l'échéance de la prescription acquisitive de 30 ans), afin de pouvoir lancer une ORT ou une grande opération d'urbanisme (GOU). Un amendement du gouvernement étend la possibilité d'acquisition des biens sans maître au bout de 10 ans aux zones de revitalisation rurale (ZRR), ainsi qu'aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Un article supplémentaire introduit en commission (27 bis A) modifie le code général des collectivités territoriales pour autoriser le maire à imposer des travaux de remise en état pour raisons environnementales sur une partie de terrain non bâtie (et non plus sur la totalité du terrain). Par ailleurs, trois articles supplémentaires introduits en commission s'intéressent aux chemins ruraux.

- **Compétences étendues pour les OFS, renforcement des PPA et des GOU**

L'article 28 renforce et étend les compétences des organismes de foncier solidaire (OFS), qui mettent en œuvre le mécanisme du bail réel solidaire (BRS). Le Sénat a supprimé, en commission, l'article qui habilitait le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en vue notamment de conforter l'activité actuelle des OFS et d'étendre leur champ de compétence. Deux articles supplémentaires (28 bis et 28 bis A) ajoutent toutefois les OFS à la liste des organismes pouvant bénéficier d'une délégation de droit de préemption urbain

Pour sa part, l'article 29 permet aux communautés de communes de conclure une convention avec le département, en vue de bénéficier d'une assistance technique dans le cadre de l'élaboration du PLH. Un amendement en commission a étendu cette possibilité d'assistance technique à l'ensemble des EPCI et non plus aux seules communautés de communes.

Titre IV : La Santé, la Cohésion sociale, l'Éducation et la Culture

- **Santé**

En commission, les sénateurs ont prévu une co-présidence du conseil d'administration de l'ARS par le président du conseil régional, au côté du préfet de région. Contre l'avis du gouvernement, les sénateurs ont adopté en séance publique un amendement prévoyant une représentation à part égales, au sein du conseil, des représentants de l'État, des organismes d'assurance maladie et des usagers. En commission, les sénateurs ont également prévu que les missions des délégations départementales des ARS, qui doivent être renforcées, sont déterminées par décret, après consultation des associations représentatives d'élus locaux.

- **Éducation et Sport**

En commission, les sénateurs ont supprimé l'article 41 qui prévoit de donner, pour une expérimentation de trois ans, un pouvoir d'instruction du président du conseil régional, du

conseil départemental ou de toute collectivité territoriale de rattachement des établissements publics locaux d'enseignement vis-à-vis de l'adjoint du chef d'établissement chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative, au titre des missions relevant de la compétence de la collectivité concernée.

Un autre article additionnel confie aux régions et à l'autorité académique la responsabilité d'effectuer le travail d'identification pluriannuelle des besoins, afin d'améliorer la programmation stratégique des capacités d'accueil dans l'enseignement supérieur. Dans le domaine sportif, un article additionnel adopté en séance publique, contre l'avis du gouvernement et de la commission, prévoit que le diagnostic préalable à l'élaboration ou à la modification du PLU (plan local d'urbanisme) doit prendre en compte les besoins répertoriés en matière d'infrastructures sportives.

- **Culture**

L'article 42 permet, vingt ans après la loi Sueur, l'attribution de subventions aux entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de cinéma, en vue de la création de nouveaux établissements conçus pour réaliser moins de 7.500 entrées hebdomadaires ou labellisés art et essai. Jusqu'à présent, ces subventions n'étaient possibles que pour soutenir l'exploitation des salles de cinéma.

Pour sa part, l'article 42 bis, ajouté en commission, prévoit que le département élabore un "schéma départemental de la solidarité territoriale", soumis pour avis au conseil régional, ainsi qu'aux organes délibérant des communes et des EPCI. Ce schéma, adopté pour une durée de six ans, définit notamment "un programme d'actions destinées à permettre un développement équilibré du territoire départemental et une répartition des équipements de proximité".

Titre V : Dispositions communes à l'ensemble des mesures de la présente loi en matière financière et statutaire

Les sénateurs ont renforcé les garanties données aux collectivités locales pour la compensation des charges induites par les transferts de compétences prévus par le projet loi, que ce soit au moment de ces transferts, mais aussi par la suite : Tous les cinq ans, un point serait ainsi fait sur "les coûts d'exercice et de gestion" des compétences transférées par le texte aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Une révision des compensations serait éventuellement réalisée, pour tenir compte d'une évolution des coûts et de l'inflation.

Également, les sénateurs ont inscrit dans le projet de loi le principe selon lequel "les dépenses de solidarité sociale des collectivités territoriales fixées par la loi sont exclues de tout objectif national visant à encadrer l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre". Le but est de prévoir une exception au dispositif de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales (contrats dits de Cahors), si celui-ci devait faire son retour à l'issue de la crise sanitaire.

Titre VI : Mesures de déconcentration

Soucieux de préserver le rôle des comités de bassin assurant la représentation des élus locaux, les sénateurs ont prévu que les priorités de l'État et les projets de l'État et des collectivités territoriales dans les domaines de compétence des agences de l'eau, seraient présentés non devant le conseil d'administration des agences locales de l'eau, mais devant les comités de bassin. En outre, l'exercice serait orchestré par les préfets de département - et non par les préfets de région.

Le Sénat a aussi inscrit dans le projet de loi une disposition attribuant au préfet de département les fonctions de délégué territorial de l'Office français de la biodiversité (OFB).

Les sénateurs ont par ailleurs musclé le pouvoir de dérogation aux normes, dont ils jugent l'application actuelle trop modeste. Ils prévoient dans le projet de loi que les préfets pourront autoriser, par arrêté motivé, les collectivités territoriales ou leurs groupements à déroger, dans leurs domaines de compétences, aux règles fixées par les décrets. De plus, les sénateurs ont voulu graver dans le marbre le principe selon lequel toute décision prise au niveau territorial relève prioritairement du préfet de département.

L'examen du volet portant sur la déconcentration a aussi été l'occasion pour les sénateurs de monter une nouvelle fois au créneau sur les modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Ils plaident pour que celle-ci soit principalement octroyée par le préfet de département (au lieu du préfet de région), sur consultation d'une commission départementale composée d'élus locaux.

Par ailleurs, en séance, le Sénat a introduit des dispositions renforçant la place des élus locaux au sein du conseil d'administration de l'ANCT : ceux-ci seraient aussi nombreux que les représentants de l'État. Aujourd'hui, on compte 10 élus locaux et 16 personnes désignées au nom de l'État.

S'agissant des espaces France services, le Sénat a approuvé un amendement prévoyant que si une intercommunalité à fiscalité propre est signataire d'une convention pour la mise en place de ce type de solution, les maires de ses communes membres sont, au préalable, associés au projet de convention.

Titre VI : Mesures de simplification de l'action publique

- **Fonctionnement du service public**

Le Sénat a donné la faculté aux collectivités territoriales de recourir au financement participatif pour "tout service public". Cette possibilité était limitée aux services publics culturel, éducatif, social ou solidaire.

Un assouplissement du fonctionnement des services communs créés par une intercommunalité à fiscalité propre et au moins une commune membre a été créé. Actuellement, les agents d'un service commun porté par une intercommunalité doivent recevoir leurs instructions du président de l'intercommunalité, y compris lorsqu'ils réalisent certaines de leurs missions pour le compte des communes membres.

La création, au profit du maire ou de l'exécutif de l'établissement public compétent, d'une procédure de mise en demeure pour obliger un propriétaire à se conformer à ses obligations en matière d'assainissement collectif ou non collectif. La procédure pourrait être assortie d'une astreinte d'un montant maximal de 100 euros par jour (dans la limite totale de 5.000€).

Aussi, le Sénat a souhaité le renforcement des prérogatives des autorités locales compétentes pour assurer le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines. Cette mission de contrôle serait expressément inscrite au sein du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, les agents du service bénéficieraient d'un accès aux propriétés privées pour exercer leurs missions de contrôle et d'entretien et de réalisation des installations de collecte des eaux pluviales.

Le Sénat a ouvert aux fonctionnaires territoriaux des communes de plus de 3.500 habitants, des départements, des régions et des EPCI à fiscalité propre, l'expérimentation de leur mise à disposition au profit d'une association ou d'une fondation, dans le cadre du mécénat de compétence. La Haute assemblée a aussi porté la durée de l'expérimentation de 4 à 5 ans.

Extension aux intercommunalités à fiscalité propre d'au moins 20.000 habitants de la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation (aujourd'hui réservée aux communes de 50.000 habitants et plus). Lorsqu'un sixième des membres le demande, le conseil municipal de ces communes délibère sur la création d'une telle mission.

Autorisation donnée aux collectivités de reprendre des concessions funéraires abandonnées, après un délai d'un an, au lieu de trois ans actuellement. Les opérateurs funéraires devront actualiser chaque année les devis-modèles permettant au public de connaître les tarifs de leurs prestations. Par ailleurs, la loi prévoit que ces documents sont rendus publics par les communes de plus de 5.000 habitants et les communes dans lesquelles les opérateurs ont leur siège.

- **SPL et SEM**

Les sénateurs ont également permis un assouplissement de la mise en œuvre de l'obligation pour les sociétés d'économie mixte locale (SEM) ou les sociétés publiques locales (SPL) d'obtenir l'accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires, lorsque celles-ci prennent une participation dans le capital d'une société commerciale.

Autorisation donnée aux sociétés publiques locales (SPL) d'exercer des activités accessoires pour des personnes publiques ou privées qui ne sont pas actionnaires de ces sociétés (article 73 quater). Les SPL auraient l'obligation d'exercer, non plus la totalité, mais plus de 80 % de leurs activités pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Cette proportion est établie au regard des règles de la commande publique.

- **Statut de l'élu**

C'est aussi la création du statut des élus locaux qui, représentant une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités au conseil d'administration ou de surveillance d'une entreprise publique locale, siègent également au sein des organes d'une de ses filiales. Il est prévu que, sauf clause contraire de leurs statuts, les SEM soient représentées à l'assemblée des associés ou actionnaires de leurs filiales par l'un des élus locaux qui siègent au sein de leur conseil d'administration ou de surveillance.

Dans la même logique, création d'un cadre juridique plus protecteur pour les élus locaux représentant leurs collectivités territoriales ou leurs groupements de collectivités territoriales au sein d'organismes extérieurs, tels que certaines associations, les missions locales, ou les offices publics de l'habitat. Il fixe le principe selon lequel les élus ne sont pas considérés comme intéressés à l'affaire. L'amendement présenté par le gouvernement précise les cas de figure dans lesquels les élus locaux sont amenés à se déporter, pour éviter tout risque de conflit d'intérêts.

Simplification de l'obligation pour certains élus locaux de déposer une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale. Les élus cumulant plusieurs mandats n'auraient plus qu'une déclaration à déposer (au lieu de deux, ou trois, voire plus, aujourd'hui). En outre, un élu qui quitterait ses fonctions avant l'expiration d'un délai de deux mois après son élection, serait exonéré de l'obligation de déposer des déclarations. Ces évolutions ont été proposées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.