

Loi 3DS - La gouvernance des collectivités territoriales et de leurs groupements

La loi 3DS comporte plusieurs mesures en matière de gouvernance des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ces mesures concernent :

- l'extension du mécanisme de délégation de compétence entre collectivités ;
- la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de déterminer la composition de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ;
- la simplification des demandes de fusion départements-région ;
- le renforcement des outils de démocratie participative locale ;
- la possibilité de célébrer des mariages et des PACS dans tout bâtiment communal d'une commune « loi Marcellin » ;
- la possibilité de réunir en visioconférence les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- la modification de la limite d'âge des représentants des associations de jeunesse au sein du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) ;
- l'abaissement du seuil de population de 50 000 à 20 000 habitants pour la création d'une mission d'information et d'évaluation par le conseil municipal ou communautaire.

1/ Extension du mécanisme des délégations de compétence entre collectivités (article 8 / I. 1°)

L'article L.1111-8 du CGCT modifié par l'article 8 de la loi 3DS précise, d'une part, que des collectivités relevant de catégories distinctes peuvent déléguer leur compétence afin de réaliser ou gérer des projets structurants, et autorise, d'autre part, sous certaines conditions les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à déléguer certaines compétences au département ou à la région.

a) L'extension du mécanisme de délégation aux projets structurants

L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par l'article 8 de la loi 3DS, précise désormais que les délégations de compétences entre échelons de collectivités territoriales peuvent être opérées, notamment, « *pour la réalisation ou la gestion de projets structurants pour [leur] territoire* ».

Cette évolution vise à faciliter la mise en commun des compétences, dans le cadre de projets structurants dont la réalisation dépend de l'intervention de plusieurs collectivités territoriales, compétentes à divers titres.

Cette nouvelle faculté est indépendante des dispositions issues du V de l'article L. 1111-9-1 du CGCT, qui organise la mise en œuvre du dispositif de convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence. Les dispositions du I de l'article L.1111-9 du même code, qui précisent les modalités d'exercice des compétences pour lesquelles le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales est prévu, ne sont pas davantage applicables.

- b) La possibilité pour un EPCI-FP de déléguer, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres à un département ou à une région

L'article L. 1111-8 modifié ouvre la possibilité, sous certaines conditions, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de pouvoir déléguer à un département, ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres.

Pour faire usage de cette faculté, quatre conditions doivent être réunies :

- les statuts de l'EPCI à fiscalité propre doivent autoriser expressément la délégation de la compétence exercée ;
- cette délégation ne peut porter que sur les compétences transférées à titre volontaire par les communes membres à l'EPCI à fiscalité propre, et non sur celles qui lui sont attribuées par la loi ;
- la délégation est décidée sur délibération de l'EPCI à fiscalité propre avec l'accord de l'ensemble des communes membres. Cet accord doit être explicite et les délibérations des conseils municipaux concordantes ;
- l'assemblée délibérante du département ou de la région doit accepter cette délégation dont les conditions sont fixées par convention.

Cette faculté ouverte à l'article L. 1111-8 du CGCT aux seuls EPCI à fiscalité propre est régie, pour sa mise en œuvre, par les dispositions de l'article R. 1111-1 du même code. Elle suppose ainsi une convention approuvée par les assemblées délibérantes concernées, précisant la ou les compétences déléguées, la durée de la convention, les modalités de son renouvellement et, le cas échéant, de sa résiliation anticipée. Cette convention détermine le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à disposition de l'autorité délégataire, y compris, le cas échéant, les personnels de l'autorité délégante qui seraient mis à disposition. La convention doit également intégrer des indicateurs permettant d'évaluer périodiquement les objectifs assignés au délégataire dans la conduite de la délégation.

Comme toute délégation, cette faculté ouverte aux EPCI à fiscalité propre ne saurait être assimilée à un transfert de compétence. Elle ne peut donc conduire à transférer au délégataire la responsabilité d'une compétence que ce dernier n'exerce qu'au nom et pour le compte de l'autorité délégante. Elle ne peut pas davantage conduire à ce que le délégant transfère au délégataire les emprunts ou les restes à réaliser par exemple. En matière tarifaire, la convention peut prévoir les conditions de la négociation entre les parties mais le dernier mot demeure à l'autorité délégante. Elle peut aussi prévoir avec l'accord de l'autorité délégante que le délégataire choisisse les modalités de gestion et d'exploitation du service, sous réserve des contrats en cours. D'une manière générale, la convention ouvre une certaine latitude à la négociation entre les parties sous la réserve qu'elle n'aboutisse pas à ce que l'autorité délégante se décharge de la compétence qu'elle détient. En tant que responsable de la compétence, l'autorité délégante doit en toute circonstance conserver sa capacité de contrôle et d'arbitrage.

Par ailleurs, ce dispositif spécifique aux compétences facultatives n'est pas applicable lorsqu'il existe des mécanismes de délégation spéciaux qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt du 12 mai 2017 relatif à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des

collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi NOTRE¹, sont exclusifs de l'application du mécanisme de droit commun prévu à l'article L. 1111-8 du CGCT.

Le dispositif n'est ainsi pas applicable en matière :

- de transports scolaires au sens de l'article L. 3111-9 du code des transports pour les communautés de communes qui exercent la compétence d'organisation de la mobilité par transfert de leurs communes membres ;
- pour la « gestion des eaux pluviales urbaines » pour les communautés de communes dont la délégation est régie respectivement par les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT².

Ces dispositions sont en vigueur depuis le 23 février 2022, date d'entrée en vigueur de la loi 3DS. Toutefois, pour user de cette faculté nouvelle de délégation, les statuts des EPCI à fiscalité propre devront avoir été au préalable modifiés.

2/ Possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de déterminer la composition de la CTAP (article 8 / I. 2°)

L'article L.1111-9-1 du CGCT, issu de l'article 8 de la loi 3DS, modifie les modalités de détermination de la composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

A compter du 1^{er} janvier 2025, cette composition sera désormais déterminée, par principe, par délibérations concordantes du conseil régional et de l'ensemble des conseils départementaux, après avis favorable de la majorité des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre existants dans le ressort régional.

Seront toutefois membres de droit : le président du conseil régional ou de l'autorité exécutive des régions d'outre-mer et des collectivités de Martinique et de Guyane, les présidents des conseils départementaux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région, et les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région.

Par ailleurs, chacune des catégories de collectivités et d'EPCI à fiscalité propre mentionnés aux 4° à 7° du II de l'article L.1111-9-2 du CGCT (dans chaque département, les représentants élus des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire du département, des communes de plus de 30 000 habitants, de celles comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants et de celles comprenant moins de 3 000 habitants) et, pour les territoires concernés, aux 3° bis (présidents des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris) et 8° (représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des

¹ req. n°397364.

² L'article L.1511-3 du CGCT, qui confie une compétence exclusive au bloc communal en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise et prévoit une possibilité de délégation spécifique de l'octroi de ces aides au département, par voie de convention, n'est pas développé dans la présente note. En effet, en la matière, les EPCI tiennent leur compétence, non pas d'un transfert par les communes membres mais par attribution de la loi.

territoires de montagne) est représentée, au sein de la conférence, par au moins un membre par département.

Cette composition devra être déterminée au plus tard 6 mois avant le renouvellement général des conseils municipaux.

A défaut, la composition de droit commun (précédemment en vigueur), prévue au I de l'article L.1111-9-1 précité, s'appliquera. Cette règle permet qu'en l'absence de détermination libre de la composition de la CTAP, l'installation des CTAP puisse intervenir dans un délai raisonnable.

3/ Simplification des demandes de fusion départements-région (article 13)

L'article 13 de la loi 3DS facilite la possibilité ouverte aux conseillers départementaux et régionaux de demander à ce qu'une région métropolitaine et les départements qui la composent fusionnent en une collectivité territoriale unique exerçant leurs compétences respectives.

Auparavant, une telle demande était inscrite à l'ordre du jour des conseils départementaux et du conseil régional concernés à l'initiative de 10% de leurs membres. L'article L.4124-1 du CGCT, dans sa version issue de la loi 3DS, abaisse **ce seuil à 5% des conseillers départementaux et régionaux.**

Ces dispositions sont en vigueur depuis le 23 février 2022, date d'entrée en vigueur de la loi.

4/ Renforcement des outils de démocratie participative locale (articles 14 et 15)

- a) Extension du droit de pétition locale à une demande de délibération dans un sens déterminé

Avant l'adoption de la loi 3DS, le droit de pétition locale correspondait à la seule possibilité pour des électeurs de demander, à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités, l'inscription, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, de l'organisation d'une consultation locale sur toute affaire relevant de la décision de l'assemblée.

L'article L. 1112-16 du CGCT, modifié par l'article 14 de la loi 3DS, crée une nouvelle possibilité d'utilisation du droit de pétition locale dans les seules collectivités territoriales (les EPCI à fiscalité propre ne sont pas concernés).

Les électeurs pourront, dans les mêmes conditions que celles applicables à la demande d'organisation d'une consultation locale, saisir la collectivité territoriale de toute affaire relevant de sa compétence pour inviter son assemblée délibérante à se prononcer dans un sens déterminé.

La décision de délibérer sur l'affaire dont la collectivité territoriale est saisie appartient à l'assemblée délibérante.

Cette nouvelle disposition s'inscrit dans le cadre posé par l'article 72-1 de la Constitution qui prévoit que : « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.* »

b) Assouplissement des conditions d'exercice du droit de pétition locale

Prévus aux articles L. 1112-16 et L. 5211-49 du CGCT, **les seuils à partir desquels les électeurs peuvent exercer leur droit de pétition locale sont abaissés** par les articles 14 et 15 de la loi 3DS dans les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre.

Les seuils antérieurement fixés, respectivement, à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes pour les communes et les EPCI, et à un dixième des électeurs pour les autres collectivités territoriales sont divisés par deux. Ils sont respectivement fixés à **un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes pour les communes et les EPCI et à un vingtième des électeurs pour les autres collectivités territoriales, pour demander l'organisation d'une consultation locale ou pour inviter l'assemblée délibérante à se prononcer dans un sens déterminé**

La périodicité selon laquelle les électeurs peuvent exercer leur droit de pétition locale est également assouplie dans les collectivités territoriales et les EPCI. Précédemment limité à une demande par électeur et par an, ce seuil est relevé à **une demande par électeur et par trimestre.**

c) Meilleure prise en compte des demandes formulées au titre du droit de pétition locale

L'article L. 1112-16 du CGCT, applicable aux seules collectivités territoriales et modifié par l'article 14 de la loi 3DS, prévoit désormais une meilleure prise en compte de l'exercice du droit de pétition locale. **Il précise ainsi que la demande d'exercice du droit de pétition locale** (c'est-à-dire la demande d'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de l'organisation d'une consultation locale sur toute affaire relevant de la décision de l'assemblée ou l'invitation faite à la collectivité territoriale de se prononcer dans un sens déterminé sur une affaire relevant de sa compétence) **est adressée au maire ou au président de l'assemblée délibérante concernée qui en accuse réception et en informe le conseil municipal ou l'assemblée délibérante à la première séance qui suit sa réception.**

Ces dispositions sont en vigueur depuis le 23 février 2022, date d'entrée en vigueur de la loi. Elles sont applicables aux communes de Polynésie française conformément à l'article L. 1821-1 du CGCT, modifié par l'article 14 de la loi 3DS.

5/ Possibilité de célébrer des mariages et des PACS dans tout bâtiment communal d'une commune « loi Marcellin » (article 24)

La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », prévoyait la possibilité de fusion de communes sous deux formes distinctes : celle de la fusion simple et celle de la fusion-association.

Ces dispositions restent applicables aux communes fusionnées avant la publication de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « loi RCT », qui a substitué au régime de fusion de communes de la loi Marcellin la procédure de création d'une commune nouvelle prévue aux articles L. 2113-2 et suivants du CGCT.

Le régime de la fusion simple permettait la création d'annexes de la mairie dans certaines des communes fusionnées. Lorsque ces dernières avaient utilisé cette possibilité, l'article L. 2113-10 du CGCT, dans sa version antérieure à la loi RCT, autorisait l'établissement des actes d'état civil « *dans les annexes de la mairie sauf opposition du procureur de la République* ».

Le régime de la fusion-association permettait, sur demande des conseils municipaux des communes concernées, que le territoire et la dénomination de ces dernières soient maintenus en qualité de communes associées emportant institution d'un maire délégué et création d'une annexe à la mairie permettant l'établissement des actes de l'état civil. L'article L. 2113-13 du CGCT, dans sa version antérieure à la loi RCT, réservait l'établissement des actes d'état civil à ses seules annexes. Les habitants résidant dans les communes associées n'avaient pas la possibilité de faire enregistrer leurs actes d'état civil à la mairie de la commune « chef-lieu ».

L'article L.2113-11 du CGCT, modifié par l'article 24 de la loi 3DS, étend aux communes associées la faculté pour les habitants résidant sur le territoire de la nouvelle commune de pouvoir se marier ou se pacser dans tout bâtiment communal de la commune, c'est-à-dire soit dans la mairie annexe de la commune associée où ils résident, soit dans la mairie de la commune à laquelle cette commune est associée.

Cette disposition est en vigueur depuis le 23 février 2022, date d'entrée en vigueur de la loi.

6/ Possibilité de réunir en visioconférence les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements (article 170)

a) Pérennisation et extension du dispositif de visioconférence

Les articles L. 3121-9-1, L. 3122-6-2, L. 4132-9-1, L. 4133-6-2, L. 4422-5-1, L. 4422-9-3, L. 7122-9-1, L. 7123-13 et L. 7222-9-1 du CGCT, créés par l'article 170 de la loi 3DS, permettent la **réunion par visioconférence des conseils départementaux, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique et des commissions permanentes des organes délibérants précités.**

Ce dispositif, en vigueur, depuis la publication de la loi 3DS, s'inspire des dispositions provisoires mises en place par l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

L'article 170 de la loi 3DS étend également la possibilité, ouverte par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, pour les EPCI à fiscalité propre de se réunir par visioconférence.

L'article L. 5211-11-1 du CGCT modifié permet ainsi à **l'ensemble des EPCI (avec ou sans fiscalité propre) de se réunir par visioconférence**. Cette disposition est applicable **aux syndicats mixtes fermés** par le renvoi opéré à cet article par l'article L. 5711-1 du CGCT. S'agissant des **syndicats mixtes ouverts**, si cette disposition ne leur est pas applicable, il est rappelé qu'aucune disposition ne fait obstacle à ce que **leurs statuts prévoient la possibilité de réunir l'organe délibérant par visioconférence** et en déterminent les modalités.

Ces dispositions entreront en vigueur à l'expiration de la période prévue au dernier alinéa de l'article 11 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 précitée, soit, en l'état du droit, à partir du 1^{er} août 2022 à 0 heure.

b) Modalités de réunion en visioconférence

À l'exception de **quelques spécificités applicables aux réunions des commissions permanentes** par visioconférence, dans la mesure où leur séance et le vote de leurs membres ne sont pas soumis au principe de publicité, **les articles précités prévoient, pour chacun des organes délibérants concernés, des modalités de réunion par visioconférence identiques.**

Ces conditions sont les suivantes :

- seul le président de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités concerné décide que la réunion de l'organe délibérant ou, le cas échéant, de la commission permanente, se tient en plusieurs lieux, par visioconférence ;
- le règlement intérieur de chaque collectivité ou groupement fixe les modalités pratiques des réunions en plusieurs lieux par visioconférence ;
- la convocation à la réunion de l'organe délibérant concerné mentionne qu'elle sera organisée totalement ou partiellement par visioconférence ;
- le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres de l'organe délibérant concerné dans les différents lieux par visioconférence ;
- sauf pour les commissions permanentes, le vote des membres de l'organe délibérant concerné ne peut avoir lieu qu'au scrutin public, soit par appel nominal, soit par scrutin électronique dans des conditions garantissant sa sincérité. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ;
- sauf pour les commissions permanentes, la réunion de l'organe délibérant concerné est diffusée en direct à l'attention du public sur le site internet de la collectivité ou du groupement et chacun des lieux mis à disposition pour la tenue d'une réunion par visioconférence est accessible au public ;
- sauf pour les commissions permanentes, le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants.

c) Encadrement de l'organisation des réunions en visioconférence

Les articles précités posent des limites à la possibilité pour les organes délibérants concernés de se réunir par visioconférence afin de garantir la sincérité du scrutin et d'assurer le maintien d'un lien direct entre les citoyens et les élus locaux.

En premier lieu, et hors le cas des commissions permanentes, **le vote** dans les organes délibérants concernés **doit avoir lieu au scrutin public**. En cas d'adoption

d'une demande de vote secret, le président reporte le point de l'ordre du jour à une séance ultérieure, qui ne pourra pas se tenir par visioconférence.

En deuxième lieu, **certaines réunions ne peuvent jamais se tenir par visioconférence.** Il s'agit de celles au cours desquelles a lieu : l'élection du président et de la commission permanente de l'assemblée délibérante concernée ; l'élection du président et du bureau de l'EPCI ; l'élection du président et du conseil exécutif de l'Assemblée de Martinique ; l'adoption du budget primitif de toute collectivité territoriale et EPCI ; l'adoption du budget et du compte administratif de l'Assemblée de Corse ; la formation de commissions internes à l'assemblée concernée ; la désignation des membres ou délégués de la collectivité ou du groupement pour siéger au sein d'organismes extérieurs.

Enfin, en troisième lieu, **obligation est faite aux membres des assemblées délibérantes et des commissions permanentes de se réunir au moins une fois par semestre, soit au minimum deux fois par an, en un seul et même lieu.**

6/ Modification de la limite d'âge des représentants des associations de jeunesse au sein des CESER (article 231)

Les CESER comprennent, outre des représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et des personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable, des représentants d'associations de jeunesse et d'éducation populaire ayant fait l'objet d'un agrément par le ministre chargé de la jeunesse.

Actuellement, l'article L. 4134-2 du CGCT prévoit que les représentants d'associations de jeunesse ne peuvent être âgés de plus de 30 ans durant la totalité de leur mandat de 6 ans. Ce palier implique que le mandat des représentants atteignant l'âge de 30 ans prend fin à cette date et qu'ils doivent être remplacés.

L'article 231 de la loi 3DS modifie l'article L. 4134-2 du CGCT : à compter du premier renouvellement du CESER suivant la publication de la loi, soit le 1^{er} janvier 2024, ces représentants devront être âgés de moins de 27 ans au jour de leur nomination.

7/ Abaissement du seuil de population de 50 000 à 20 000 habitants pour la création d'une mission d'information et d'évaluation par le conseil municipal ou communautaire (article 232)

Les articles L. 2121-22-1 et L. 5211-1 du CGCT, modifiés par l'article 232 de la loi 3DS, abaissent le seuil de population de 50 000 à 20 000 habitants pour la création d'une mission d'information et d'évaluation.

Cette mesure vise à faciliter le recueil par les élus locaux d'éléments d'information propres à éclairer l'action du conseil municipal ou communautaire.

Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, qui est chargée de recueillir des éléments

d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Ces dispositions s'appliquent aux EPCI regroupant une population de 20 000 habitants ou plus.

Elles entrent en vigueur le 23 février 2022, date d'entrée en vigueur de la loi.