INSTITUTIONS
& POUVOIRS LOCAUX

Les schémas départementaux de coopération intercommunale

Première partie : l'élaboration des SDCI

Dans le cadre de leur partenariat sur le suivi des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), Mairie-conseils et l'AdCF proposent aux collectivités concernées par ces schémas une foire aux questions scindée en deux parties. Les questions ont été élaborées en fonction de celles qui sont le plus fréquemment posées aux services téléphoniques de l'AdCF et de Mairie-conseils. La première partie, qui fait l'objet de la présente publication, porte sur l'élaboration des SDCI. Le second volet de la FAQ portera sur la mise en œuvre de ces documents.

1. Calendrier de la procédure d'élaboration des SDCI 2
Le SDCI est-il susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux ? 2
A quel moment les communes seront-elles consultées sur le contenu du SDCI ? 2

2. Le rôle des CDCI dans la phase d'élaboration des schémas 3
Que doit contenir un amendement adopté par la CDCI ? Peut-on prévoir un amendement proposant le statu quo ? 3
Consultation en cas de procédure interdépartementale 3

3. Le fonctionnement des CDCI 4
Comment un amendement est déposé puis voté en CDCI ? 4
Dans quelles conditions les procès-verbaux des réunions de CDCI doivent-ils être transmis aux membres de cette commission ? 4
Que se passe-t-il si la CDCI n'adopte aucun amendement ? 4

4. Le contenu des SDCI 5
· *Les orientations à respecter pour définir les périmètres des communautés* 5
Le seuil démographique prévu par la loi NOTRe doit-il s'apprécier au regard de la population municipale ou totale ? 5
La valeur juridique des autres orientations 5

· *Les procédures possibles de modification de périmètre* 5
Le schéma peut-il prévoir une dissolution-extension à la place d'une fusion de communauté ? 5
Le préfet peut-il dissoudre une communauté pour répartir les communes membres entre plusieurs EPCI alors qu'elle n'a pas fini d'harmoniser son taux de CFE ? 6
Lorsqu'un projet de périmètre permet d'atteindre les seuils requis pour créer une CA ou CU, la transformation est-elle obligatoire ? 6
Peut-on prévoir une fusion de plusieurs communautés ainsi que le retrait d'une ou de plusieurs de leurs communes membres ? 7
Une procédure de modification de périmètre de droit commun peut-elle mise en œuvre pour le 1er janvier 2017 ? 7

Contacts :
f.boulay@adcf.asso.fr et catherine.donou@caissedesdepots.fr

1. CALENDRIER DE LA PROCEDURE D'ELABORATION DES SDCI

Le SDCI est-il susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux ?

Non. Le juge administratif a statué qu'un SDCI n'est pas susceptible de recours dans la mesure où il s'agit seulement d'un *« document de programmation issu de la concertation locale censé orienter les décisions du représentant de l'Etat en matière d'organisation intercommunale »*.

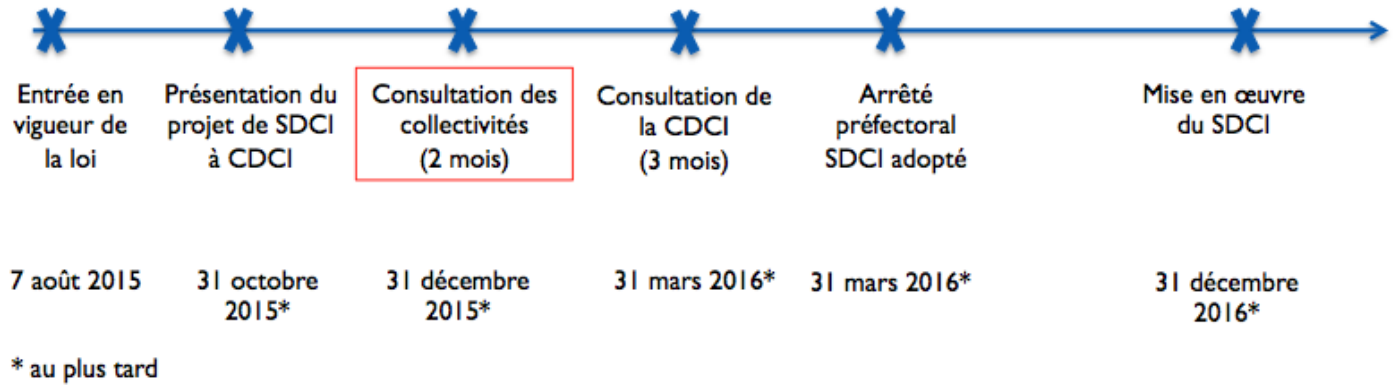
Références : CAA Nancy, 7 novembre 2013, req. n°12NC01926, communauté de communes du Val-de-Meurthe ; CAA de Lyon, 24 septembre 2013, req. n°12LY02275, commune de Saint-Martin-de-Belleville

A quel moment les communes seront-elles consultées sur le contenu du SDCI ?

Il convient de bien distinguer entre les deux phases de consultation pour la mise en œuvre du SDCI soumise par le préfet entre 2015 et 2016 :

- 1ère phase : Une consultation sur le projet de schéma présenté par le représentant de l'Etat

Le projet de schéma devait être présenté à la CDCI par le préfet avant la fin du mois d'octobre 2015. Depuis, le projet a été adressé pour avis aux organes délibérants des EPCI, aux comités des syndicats mixtes et aux conseils municipaux des communes concernés. Les organes délibérants ont eu deux mois à compter de la notification pour se prononcer et l'absence de délibération vaut décision favorable. Il est prévu un régime particulier dans l'hypothèse où le projet concerne des départements différents. Il ne s'agit donc que d'une simple consultation des collectivités et d'une information pour la CDCI.
Le préfet doit alors adresser l'ensemble des avis à la CDCI qui, à compter de cette transmission, a trois mois pour se prononcer. L'absence de délibération vaut avis favorable et l'avis favorable de la CDCI sur l'ensemble du projet de SDCI n'est donc pas exigé.
Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'Etat dans le département.



- 2ème phase : Une consultation pour la mise en œuvre du schéma

Suite à la publication du schéma, le représentant de l'Etat met en œuvre celui-ci. Cette mise en œuvre se traduit par des arrêtés préfectoraux portant projet de périmètre, de création, de fusion… (avant le 15 juin 2016). Dans le cas des fusions, l'arrêté dresse la liste des EPCI concernés. L'arrêté est soumis pour avis des conseils communautaires des EPCI concernés et pour accord des conseils municipaux des communes concernées qui ont 75 jours pour se prononcer. La majorité retenue est dérogatoire : la moitié des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale et le conseil municipal de la commune la plus importante si elle représente plus du tiers de la population totale. A défaut d'une telle majorité la loi autorise le préfet à « passer outre » ce refus des conseils.

Références : art. 33 à 40 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ; art. L. 5211-10-1-1 du CGCT ; instruction du 27 août 2015

2. LE ROLE DES CDCI DANS LA PHASE D'ELABORATION DES SCHEMAS

Que doit contenir un amendement adopté par la CDCI ? Peut-on prévoir un amendement proposant le *statu quo* ?

Le projet de schéma élaboré par le représentant de l'État est présenté à la CDCI. Puis après consultation des organes délibérants des EPCI et communes concernées, le projet et l'ensemble des avis sont transmis à la CDCI pour avis. A compter de cette transmission, la commission dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer (soit au plus tard fin mars 2016). Le silence de la commission vaut délibération favorable.

La loi prévoit que la CDCI peut proposer des modifications du projet de schéma. Pour être intégrées au schéma, ces modifications doivent tout d'abord recueillir la majorité des deux tiers de ses membres. Il ne s'agit donc que de propositions de modifications et non pas de contre-projet global à l'échelle départementale. Par conséquent, la CDCI peut délibérer sur le maintien du *statu quo* et donc amender le schéma en ce sens.

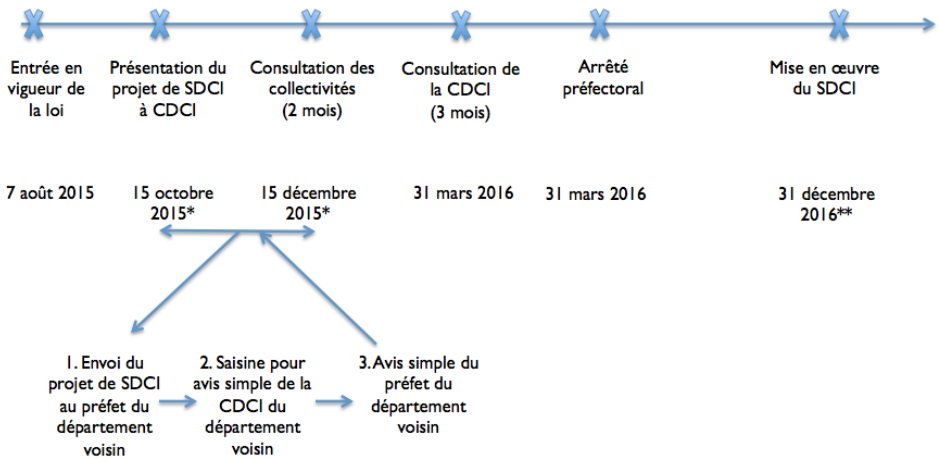
Ce pouvoir d'amendement de la CDCI est soumis au respect des critères légaux définis par la loi, en application du III de l'art L. 5210-1-1 du CGCT : seuil démographique, cohérence spatiale, solidarité financière et territoriale, réduction des syndicats et syndicats mixtes, existence de communes nouvelles… A défaut de respecter les orientations et objectifs prévus par la loi, le préfet pourra opposer à la commission l'irrecevabilité du ou des amendements votés. Sur ce point, il convient de distinguer les orientations qui ne peuvent faire l'objet d'aucune interprétation (continuité territoriale ou seuil démographique), avec lesquelles le représentant de l'Etat devra étudier la conformité exacte des amendements, des orientations plus subjectives comme le bassin de vie ou la solidarité financière et territoriale, pour lesquelles, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, le préfet ne pourra déclarer un amendement irrecevable qu'en cas de non-respect manifeste.

Bien qu'aucune interprétation jurisprudentielle n'existe à ce jour, on peut estimer que la CDCI peut donc se prononcer sur le maintien du *statu quo*, si les conditions légales sont réunies.

Références : Art. L. 5210-1-1 du CGCT ; instruction du 27 août 2015

Consultation en cas de procédure interdépartementale

Si une proposition du projet de schéma concerne des communes, communautés ou syndicats du ressort territorial d'un autre département, le préfet concerné devait être saisi de cette proposition pour émettre un avis entre le 15 octobre et le 15 décembre 2015 (2 mois), après avoir consulté la CDCI de son territoire. A la lecture de la loi, il ne s'agit ici que d'un avis simple. A défaut, l'avis du préfet était réputé favorable. L'avis du préfet du département voisin devait être ensuite transmis à la CDCI qui aura à se prononcer sur l'ensemble du projet de SDCI.



* Recommandation de la circulaire du 27 août 2015

3. LE FONCTIONNEMENT DES CDCI

Comment un amendement est déposé puis voté en CDCI ?

Tout membre de la CDCI peut déposer un ou plusieurs amendements (y compris s'ils ne concernent pas son territoire d'origine) qui doivent répondre d'abord à des conditions de forme. A cet égard, le règlement intérieur de la commission départementale prévoit, en règle générale, que leur transmission au service de la préfecture chargé du secrétariat de la CDCI doit avoir lieu en amont de la réunion (entre trois et dix jours avant la date, en fonction des règlements). En cas d'absence de telles précisions dans le règlement intérieur, la loi n'interdit pas de déposer un amendement en cours de séance.

Par ailleurs, pour qu'un amendement soit recevable, il faudra qu'il respecte les orientations fixées par l'article L. 5210-1-1 du CGCT (cf. question ci-après page 5). Le règlement intérieur précise fréquemment que les amendements doivent également être motivés.

Les conditions de vote des amendements sont précisées dans le règlement intérieur propre à chaque CDCI. L'un des règlements consultés spécifie que les points à l'ordre du jour peuvent être examinés dans un ordre différent de celui initialement fixé, à condition que les membres présents s'en mettent d'accord à la majorité absolue des présents.

Sauf demande d'une partie des membres présents ou représentés, les règlements intérieurs prévoient souvent que le vote s'effectue à main levée et requière la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas d'égalité, l'avis est réputé favorable. Certains règlements intérieurs interdisent au rapporteur, et parfois à ses assesseurs, de prendre part au vote, ou appliquent cette interdiction aux seules séances en formation restreinte.

Pour mémoire, une fois que le projet de schéma a été présenté à la CDCI, le représentant de l'Etat ne peut plus le modifier de sa propre initiative. Les modifications qu'il souhaite apporter au schéma devront être adoptées par voie d'amendements par la CDCI.

Dans quelles conditions les procès-verbaux des réunions de CDCI doivent-ils être transmis aux membres de cette commission ?

L'article R. 5211-39 du CGCT prévoit que *« les délibérations font l'objet d'un procès-verbal dont copie est adressée à chacun des membres dans les huit jours qui suivent la tenue de la réunion. Le procès-verbal indique le nom et la qualité des membres présents, les questions traitées au cours de la séance et le sens de chacune des délibérations »*. Une transmission aux présidents du conseil régional et du conseil départemental est prévue dans certains règlements intérieurs.

Que se passe-t-il si la CDCI n'adopte aucun amendement ?

Le préfet a pour obligation d'arrêter le SDCI définitif le 31 mars 2016 au plus tard (article L. 5210-1-1 du CGCT, IV, alinéa 5). Contrairement à ce qui s'est passé lors de la réalisation des premiers SDCI en 2011 et 2012, tous les départements concernés auront donc un SDCI.

En conséquence, l'absence de délibération de la part de la CDCI durant la période de trois mois qui lui est laissée pour se prononcer et amender le projet de SDCI du préfet n'aura pas pour effet de mettre un terme à la procédure d'élaboration du SDCI. Le préfet arrêtera au contraire un SDCI qui sera, dans cette hypothèse où la CDCI n'adopte aucun amendement, identique au projet de schéma qu'il a présenté entre septembre et octobre 2015.

Autrement dit, si les membres de la CDCI manifestent un désaccord par rapport au projet de SDCI initial qui leur est soumis, il leur faut adopter un ou plusieurs amendements à ce projet de schéma, ceci à la majorité des deux tiers des membres (et non pas des présents). Il est à noter que, durant la période de trois mois laissée à la CDCI pour ce faire, les amendements adoptés par la commission s'imposent et seront intégrés au projet de schéma dès lors qu'ils respectent les orientations légales que doivent suivre les SDCI (énumérés à l'article L. 5210-1-1, III du CGCT). Par ailleurs, sur la même période, le préfet n'est pas en mesure de modifier le projet de SDCI de sa propre initiative car seule la CDCI est compétente pour cela.

Contacts :
f.boulay@adcf.asso.fr et catherine.donou@caissedesdepots.fr

4. LE CONTENU DES SDCI

- ***Les orientations à respecter pour définir les périmètres des communautés***

Le seuil démographique prévu par la loi NOTRe doit-il s'apprécier au regard de la population municipale ou totale ?

La loi NOTRe fixe à 15 000 habitants le seuil de la population minimale des EPCI à fiscalité propre, au lieu de 5 000 habitants. La population à prendre en compte est la population municipale authentifiée par le plus récent décret INSEE, en application de la loi du 27 février 2002. La loi en fixe les modes de calcul.

La valeur juridique des autres orientations

Le législateur a prévu un régime d'adaptations susceptible de permettre la création de communautés inférieures à 15 000 habitants, sans pouvoir proposer un seuil inférieur à 5 000 habitants dans trois situations :

1. En fonction de la densité démographique : pour les territoires dont la densité est inférieure à la moitié de la densité nationale et situés dans un département dont la densité démographique est elle-même inférieure à la densité nationale (système de pondération pour le calcul du seuil) – Territoires dont la densité est inférieure à 30% de la densité nationale
2. Le cas des communes de montagne et des territoires insulaires : la communauté comprend une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne – les communes composant un territoire insulaire
3. La création d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et le 9 août 2015 (date de la publication de la loi « NOTRe »)

Ces modalités n'étant qualifiées que d'adaptations et non de dérogations, leur portée juridique est limitée. Le représentant de l'État ne se voit donc imposer aucune obligation. Il dispose dans le cadre de l'élaboration du schéma d'un large pouvoir discrétionnaire pour imposer ou pas, en fonction des cas prévus, le seuil de 15 000 habitants. Le juge administratif ne retiendra, sans aucun doute, qu'un contrôle peu étendu.

Références : art. L. 5210-1-1 du CGCT ; art. 156 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la densité nationale ; art. 3 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; instruction du 27 août 2015

- ***Les procédures possibles de modification de périmètre***

Le schéma peut-il prévoir une dissolution-extension à la place d'une fusion de communauté ?

L'article 35 de la loi dite « NOTRe » prévoit trois types d'évolution de périmètre : une création *ex nihilo* d'une communauté (I), une modification de périmètre (II), une fusion de plusieurs EPCI dont un au moins à fiscalité propre (III). Le législateur n'a donc pas prévu explicitement la possibilité de dissoudre une communauté pour que l'ensemble des anciennes communes membres rejoignent un autre groupement. Cette solution est pourtant une alternative à la procédure de fusion.

L'avant dernier alinéa du paragraphe II de cet article prévoit, toutefois, que « l'arrêté de modification de périmètre emporte retrait des communes intéressées des autres EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ». A la lecture de ces dispositions, il est possible qu'un projet de périmètre prévoit le retrait de toutes les communes membres d'un même groupement entraînant, par conséquence, sa dissolution.

Référence : art. 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

_
Contacts :
f.boulay@adcf.asso.fr et catherine.donou@caissedesdepots.fr

Le préfet peut-il dissoudre une communauté pour répartir les communes membres entre plusieurs EPCI alors qu'elle n'a pas fini d'harmoniser son taux de CFE ?

L'article L. 5211-19 du CGCT, qui régit les retraits de communes d'un EPCI de droit commun, interdit le retrait d'une commune si l'unification des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) est en cours.

Les conditions de mise en œuvre des SDCI sont prévues à l'article 35 de la loi « NOTRe » et ne sont pas, ainsi, soumises aux règles de droit commun. Dans le cadre de la mise en œuvre des SDCI, l'article L. 5211-19 du CGCT ne trouve donc pas à s'appliquer, tandis que l'article 35 de la loi NOTRe ne comporte pas de disposition similaire qui interdirait que soit effectué un retrait de commune si l'unification des taux de CFE est en cours.

Un SDCI pourra donc prévoir qu'une ou plusieurs communes se retirent d'une communauté même si la période d'unification des taux de CFE n'est pas terminée.

Références : art. 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Lorsqu'un projet de périmètre permet d'atteindre les seuils requis pour créer une CA ou CU, la transformation est-elle obligatoire ?

L'article 35 de la loi NOTRe précise que *« L'arrêté portant projet de création définit la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale dont la création est envisagée (…) ».*

La loi fixe les seuils de population pour la création des communautés urbaines, soit 250 000 habitants, et pour les communautés d'agglomération, soit 50 000 habitants, comprenant une commune centre de 15 000 habitants. Il est également prévu des dérogations et une phase expérimentale.

Si, dans le cadre du SDCI et des arrêtés de périmètre, il est possible pour le représentant de l'État de prononcer la transformation de communautés dont le seuil de population entre dans les critères de la catégorie des CA et des CU, la transformation n'est pas obligatoire. Ces critères correspondent aux conditions de création de telles structures et non à une obligation. Il reste que le préfet peut, dans le cadre de la mise en œuvre du SDCI, imposer une telle transformation. Si une telle décision est attaquable devant la juridiction administrative, aucune solution jurisprudentielle ne permet d'affirmer que le juge pourrait procéder à l'annulation d'une telle décision. La décision de transformation relève donc du libre pouvoir d'appréciation du représentant de l'État.

Si la transformation n'est pas prononcée, les communautés concernées pourront alors procéder, selon la procédure de droit commun, à la transformation de celles-ci en CA ou CU.

Références : art. L. 5215-1 et L. 5216-1 du CGCT ; art. 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Peut-on prévoir une fusion de plusieurs communautés ainsi que le retrait d'une ou de plusieurs de leurs communes membres ?

La loi NOTRe prévoit la recomposition des périmètres des EPCI à fiscalité propre. Ces recompositions peuvent être soit des retraits de communes de communautés et concomitamment leurs adhésions à un ou des EPCI à fiscalité propre voisins (ce qui peut, le cas échéant, aboutir au démantèlement de l'EPCI quitté et sa disparition), soit des fusions d'EPCI à fiscalité propre. Dans ce dernier cas, une fusion d'EPCI à fiscalité propre et l'extension conjointe du projet de périmètre à des communes extérieures est possible. Il s'agit alors d'une fusion-extension. Dans le cadre de la même procédure, des communes, appartenant ou non à un autre EPCI à fiscalité propre, sont incluses dans le périmètre des EPCI fusionnés. L'arrêté de fusion emporte, le cas échéant, retrait des communes des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le périmètre de fusion. Le retrait de communes extérieures en même temps que la fusion des communautés qu'elles rejoignent est donc légalement possible.

_
Contacts :
f.boulay@adcf.asso.fr et catherine.donou@caissedesdepots.fr

En revanche la loi ne prévoit pas de procédure concomitante de « fusion-retrait » au sein d'une même communauté, c'est-à-dire un arrêté préfectoral prononçant à la fois la fusion et le retrait d'une ou des communes membres de ces mêmes EPCI fusionnés. Ces deux procédures ne peuvent s'envisager que dans le respect d'une chronologie faisant intervenir le retrait de la ou des communes préalablement à la fusion ou, le cas échéant, postérieurement à la fusion des EPCI, hors de l'application de la procédure dérogatoire du schéma départemental de coopération intercommunale. Ces mouvements seront mis en œuvre sur le fondement du retrait d'un EPCI et, concomitamment, d'une adhésion conjointe à un autre EPCI à fiscalité propre. Les modalités de retrait préalable à la fusion doivent être définies suffisamment tôt pour que la fusion de l'EPCI, dont le périmètre est ainsi réduit, puisse s'engager dans des conditions claires au plan patrimonial, fiscal, financier et du personnel.

Références : art. 35 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ; art. L. 5214-56 du CGCT ; art. L. 5211-18 et L. 5211-19 du CGCT ; art. L. 5211-41-3 III et V du CGCT ; art. L. 5211-25-1 du CGCT

Une procédure de modification de périmètre de droit commun peut-elle mise en œuvre pour le 1er janvier 2017 ?

L'article 35 de la loi dite « NOTRe » n'interdit pas de mettre en œuvre une procédure de droit commun de modification de périmètre l'année d'adoption et de mise en œuvre des SDCI. Le recours à une telle procédure peut se justifier notamment si un SDCI s'avérait trop peu ambitieux ou bien afin de laisser plus de temps aux élus pour négocier durant l'année 2016.

Si une modification de périmètre régie par les règles de droit commun est donc envisageable, ce choix ne doit pas être de nature à être un facteur de fragilité juridique lorsqu'une modification est déjà prévue sur un territoire concerné par le SDCI.

Cette FAQ a été rédigée par :
Floriane Boulay, AdCF
Jacqueline Domenach, Mairie-conseils
Etienne Faure, Mairie-conseils
Simon Mauroux, AdCF

Contacts :
f.boulay@adcf.asso.fr et catherine.donou@caissedesdepots.fr