

LE SCHEMA DEPARTEMENTAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT), dans son article 35, codifié à l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales, a prévu l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), de valeur prescriptive, dont l'objet est d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale et de la faire évoluer. Le premier schéma doit être élaboré en 2011 et arrêté par le préfet avant le 31 décembre 2011. Il est révisé au moins tous les six ans à compter de sa publication.

L'élaboration du SDCI incombe au préfet et à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), cette dernière disposant d'un droit d'amendement des propositions du préfet à la majorité qualifiée.

La présente fiche constitue une présentation résumée. Il conviendra de se reporter, pour plus de précisions, à la circulaire NOR IOC/B/10/33627/C du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des collectivités territoriales du 27 décembre 2010 ainsi qu'aux fiches propres à chaque situation concernée et, le cas échéant, aux instructions du Ministre chargé des collectivités territoriales adressées à chaque préfet.

1. LES OBJECTIFS

Le schéma départemental de la coopération intercommunale a vocation à remplir un triple objectif prévu par la loi RCT en vue d'achever et de rationaliser la carte de l'intercommunalité :

Les objectifs du SDCI sont notamment:

- d'établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) en supprimant les enclaves et les discontinuités territoriales ; toutefois, dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les schémas ne seront pas obligés de prévoir la couverture intégrale ;
- de prévoir la rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants ;
- de réduire le nombre des syndicats intercommunaux et mixtes, notamment par la suppression de ceux rendus obsolètes par le développement des EPCI à fiscalité propre.

Le schéma n'est pas un simple document d'orientation mais un document prescriptif comportant des effets juridiques. En effet, il constitue la base légale des décisions :

- de création d'EPCI à fiscalité propre ;
- de modification de périmètre d'EPCI à fiscalité propre ;
- de transformation d'EPCI à fiscalité propre ;
- de fusion d'EPCI à fiscalité propre ;
- de suppression de syndicats de communes ou de syndicats mixtes ;
- de transformation de syndicats de communes ou de syndicats mixtes ;
- de fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

L'ensemble des propositions du schéma doit être reporté sur une carte annexée comprenant notamment les périmètres des EPCI, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale et des parcs naturels régionaux. Les prescriptions du schéma doivent être explicites et ne laisser aucune place à des interprétations divergentes. A cet égard, l'article L. 5210-2 pose le principe selon lequel une commune ne peut être membre que d'un seul EPCI à fiscalité propre à la fois.

Le schéma qui est conçu comme un exercice de production conjointe entre le préfet et les élus, par le biais de la CDCI, doit respecter les grandes orientations fixées par la loi.

En effet, le schéma doit aboutir :

- à la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au minimum 5 000 habitants. La loi précise d'une part que ce seuil n'est pas applicable aux établissements publics dont le territoire comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et, d'autre part, qu'il peut, le cas échéant, être abaissé par le préfet par décision motivée pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ;
- à la définition de territoires pertinents pouvant être appréhendés à partir des bassins de vie, des unités urbaines au sens de l'INSEE et des SCOT (schéma de cohérence territoriale).
- à la rationalisation des structures et à la réduction significative du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes (avec possibilité de prononcer la dissolution ou la fusion de syndicats ou la modification de périmètre, dans le cadre des pouvoirs temporaires des préfets) ainsi qu'au transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à des EPCI à fiscalité propre.
- à l'accroissement et au rééquilibrage de la solidarité financière en veillant globalement à une intégration fiscale plus poussée des EPCI à fiscalité propre, en privilégiant notamment le régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique.

2 LE CALENDRIER D'ELABORATION

Le renouvellement de la CDCI a eu lieu au cours du premier trimestre 2011 et au plus tard au 16 mars 2011, soit trois mois après la promulgation de la loi.

La réalisation des schémas doit être achevée au plus tard le 31 décembre 2011. Toutefois, conformément aux instructions du Premier ministre, dans les départements où se dégage une large majorité des élus concernés en faveur du projet de schéma, la procédure doit être et pourra être conduite à son terme, conformément à la loi. Dans les départements où ce n'est pas le cas, le temps nécessaire sera pris pour poursuivre le dialogue, de façon à favoriser l'émergence d'un accord sur le projet, sans s'enfermer dans une contrainte de calendrier. Dans les départements où le schéma n'aurait pas pu être adopté le 31 décembre 2011, les CDCI seront systématiquement consultées à nouveau sur les évolutions ultérieures de la carte intercommunale.

2.1 Présentation du schéma à la CDCI

Les préfets doivent présenter leur projet de schéma à la CDCI avant de lancer la procédure de consultation des organes délibérants concernés prévue par la loi.

2.2 Avis des communes et EPCI concernés

Après avoir été présenté à la CDCI, le projet est ensuite adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante, lesquels disposeront d'un délai de trois mois pour se prononcer (à défaut la réponse sera réputée favorable). Cette saisine est concomitante, le cas échéant, à la saisine du préfet concerné en cas de projet interdépartemental (voir infra). La notion de conseils municipaux, d'EPCI et de syndicats mixtes « concernés » doit être entendue de façon extensive : si les communes ou les groupements sont impactés directement ou indirectement par les propositions du schéma, ils doivent être consultés.

2.3 Cas particulier des projets interdépartementaux

L'article L. 5210-1-1, IV, prévoit que lorsqu'une proposition du projet de schéma intéresse des communes ou des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le représentant de l'Etat dans le département saisit pour avis le représentant de l'Etat dans le ou les autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de trois mois après consultation de la CDCI. A défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Cette consultation de la CDCI du ou des départements voisins concernés n'intervient que lors de l'élaboration du projet de schéma. Lors de la mise en œuvre du schéma départemental, la ou les CDCI des départements voisins n'ont pas à être à nouveau consultées.

Lors de la consultation, le préfet du département A « porteur » du projet sollicite le préfet du département B impacté par ce projet en vue de recueillir son avis, celui-ci devant consulter la CDCI de son département. Stricto sensu, ce n'est donc pas l'avis de cette CDCI qui va être transmis au préfet du département A porteur du projet mais celui du préfet du département voisin éclairé par l'avis de la CDCI de son département. L'avis rendu par ce préfet, pas plus que celui que lui a communiqué sa CDCI, n'emporte d'effet contraignant. Il a pour objet d'éclairer le préfet responsable du projet de SDCI.

Toutefois, il n'est pas exclu, en théorie, que des schémas de deux départements limitrophes puissent être *in fine* contradictoires en raison du pouvoir d'amendement dont dispose chaque CDCI. Il n'existe aucun mécanisme de régulation obligeant deux CDCI de produire des schémas cohérents. Dans l'hypothèse de SDCI contradictoires, il reviendra aux préfets concernés de se coordonner pour arrêter la position de l'Etat. Les préfets disposent de la possibilité de mettre en œuvre les schémas de manière non contradictoire.

2.4 Avis de la CDCI

A l'expiration du délai de trois mois de consultation, le préfet transmet à la CDCI les avis des organes délibérants qu'il aura reçus. A compter de la réception de ces avis, la CDCI dispose **d'un délai de quatre mois** pour se prononcer sur le projet de schéma accompagné des avis qui auront été sollicités. A défaut, là encore, son avis sera réputé favorable. Le préfet peut, s'il le souhaite, transmettre à la CDCI les avis complémentaires qui auraient été rendus par les organes délibérants au-delà de la période légale de trois mois. Cette transmission d'avis

complémentaires n'a pas pour effet de proroger le délai de consultation de quatre mois de la CDCI.

La CDCI dispose de la possibilité d'amender le projet. Si les propositions de modification du projet présenté par le préfet sont adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres, ces propositions doivent être intégrées dans le projet de schéma à condition de respecter les objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et les orientations définies au III du même article (couverture intégrale par les EPCI à fiscalité propre, suppression des enclaves et discontinuités, rationalisation des périmètres, taille suffisante, cohérence spatiale et solidarité financière). Le préfet est compétent pour apprécier la conformité de ces amendements aux objectifs et aux orientations de la loi. Le préfet peut également proposer à la CDCI des projets d'amendement, notamment pour tenir des avis reçus des organes délibérants afin que celle-ci statue et les adopte le cas échéant à la majorité qualifiée de deux-tiers des membres présents.

2.5 Arrêté préfectoral

Le schéma est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département au plus tard au 31 décembre 2011, sauf instructions contraires (cf. supra). Il est ensuite révisé au moins tous les 6 ans.

3 LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA

Dès la publication du schéma ou au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012, le préfet définit par arrêté, jusqu'au 31 décembre 2012, pour la mise en œuvre du schéma, tout projet de création, de modification de périmètre, de fusion d'EPCI à fiscalité propre et tout projet de dissolution, de modification de périmètre ou de fusion de tout syndicat de communes ou syndicat mixte.

Il peut également définir tout projet de création, de modification de périmètre, de fusion d'EPCI à fiscalité propre et tout projet de dissolution, de modification de périmètre ou de fusion de tout syndicat de communes ou syndicat mixte ne figurant pas dans le schéma, sous réserve du respect des objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et des orientations définies au III du même article, après avis de la CDCI. L'arrêté intègre les propositions d'amendement adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers. La CDCI dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

La loi confie aux préfets des pouvoirs temporaires dont l'intensité évolue dans le temps pour lui permettre de mettre en œuvre les préconisations du schéma avant le 1^{er} juin 2013.

A compter de l'adoption du schéma et au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2012, le préfet doit présenter les projets retenus par le SDCI (création, extension, fusion d'EPCI à fiscalité propre). Il approuve ces projets avec l'accord des collectivités concernées. Cet accord doit être exprimé par 50 % des communes représentant 50 %, de la population totale, cette majorité devant comprendre la commune dont la population est la plus nombreuse si elle représente au moins 1/3 de la population totale.

Au cours de cette période, seul l'avis, et non l'accord, des EPCI est requis.

En cas d'échec de cette première phase, le préfet peut, jusqu'au 1^{er} juin 2013, passer outre. Il peut, le cas échéant, créer, étendre ou fusionner des EPCI sans l'accord des communes, que ces modifications aient été prévues ou non par le schéma. En contrepartie, ces pouvoirs sont exercés sous le contrôle de la CDCI qui pourra amender les projets qui lui sont soumis par le représentant de l'Etat si elle se prononce à la majorité des deux tiers de ses membres et s'ils respectent les objectifs de la loi (objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et les orientations définies au III du même article - couverture intégrale par les EPCI à fiscalité propre, suppression des enclaves et discontinuités, rationalisation des périmètres, taille suffisante, cohérence spatiale et solidarité financière).

Enfin, à compter du 1^{er} juin 2013, sur le fondement de l'article L.5210-1-2 du CGCT, le préfet rattache les dernières communes isolées et celles qui créent une discontinuité ou une enclave à un EPCI à fiscalité propre existant, après accord du conseil communautaire de cet EPCI et avis de la CDCI. En cas d'absence d'accord de l'EPCI à fiscalité propre, il néanmoins procède au rattachement sauf si la CDCI propose le rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée. Si cette proposition recueille l'accord de la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres, le préfet met en œuvre alors le rattachement.