La Gazette, 25 juin 2012

I. L'élaboration des SDCI

I.1. Éléments de contexte

L'impact de la loi RCT sur la redéfinition des périmètres intercommunaux

Promulguée le 16 décembre 2010, la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales (RCT) vise l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale en France par le biais des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ces documents ont une valeur juridique contraignante dans la mesure où, dans chaque département, toute évolution du paysage de l'intercommunalité doit prendre en compte les prescriptions du SDCI, tant au sujet des communautés que des syndicats de communes et mixtes. Pour mémoire, seuls les départements de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) sont exemptés de l'obligation d'achèvement de la carte intercommunale aux termes de la loi RCT, mais restent soumis à l'obligation d'élaborer leurs SDCI.

Au 1er janvier 2012, 1380 communes restent isolées et n'appartiennent pas à une communauté. 623 communautés comptent une population inférieure à 5000 habitants et 141 sont composées de 10 communes ou moins[1]. Selon les départements et les espaces (urbains ou ruraux), la logique des périmètres des communautés varie nettement : la correspondance avec les cantons s'observe souvent en milieu rural, tandis que les unités voire les aires urbaines, deux nomenclatures de l'INSEE, sont d'ores et déjà un critère retenu pour nombre de communautés des espaces urbains.

Les SDCI s'inscrivent dans la continuité de la coopération intercommunale qui a été menée jusqu'à présent. Ils prennent notamment la suite des précédents schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité (SDOI) dans lesquels avaient été inscrites, en 2006, des propositions visant à compléter et rationaliser le paysage intercommunal. A contrario des SDCI, les SDOI n'avaient qu'une valeur indicative.

La loi RCT dispose que les projets de SDCI sont préparés par les préfets avant d'être présentés pour information aux commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). S'ensuit une phase de consultation des conseils municipaux, communautaires et des organes délibérants des syndicats sur trois mois. Les différents avis recueillis sont transmis aux CDCI, qui disposaient, avant la révision de la loi intervenue le 29 février 2012, d'un délai de quatre mois pour examiner le projet préfectoral et, le cas échéant, le faire évoluer.

Ces CDCI sont composées de :

- 40% de représentants des communes;
- 40% de représentants des communautés;
- 5% de représentants des syndicats de communes et des syndicats mixtes;
- 10% de représentants du conseil général;
- 5% de représentants du conseil régional.

Fait inédit, les CDCI disposent d'un pouvoir propre d'amender les projets présentés part les préfets. Pour ce faire, un amendement soumis au vote au sein de la CDCI doit être adopté à la majorité des deux tiers de ses membres. Si cette condition est satisfaite et sous réserve que l'amendement soit conforme aux dispositions de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010, le projet de SDCI est obligatoirement modifié dans le sens de l'amendement.

Aux termes de la loi RCT du 10 décembre 2011 et avant sa modification, les SDCI devaient être arrêtés par le préfet avant le 31 décembre 2011. En général, les projets de SDCI ont été présentés une première fois par les préfets à la CDCI au printemps 2011. Les avis des collectivités ont été recueillis jusqu'à la fin de l'été, laissant place à la phase de travail des CDCI à partir de septembre. Dans les départements concernés par les élections sénatoriales du 25 septembre 2011, cette dernière phase a débuté de facto en octobre.

La loi « Sueur-Pélissard » : évolutions juridiques

La loi n°2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, adoptée à l'initiative du député Jacques Pélissard et reprenant les propositions du sénateur Jean-Pierre Sueur, vient apporter quelques évolutions à ce dispositif.

La loi RCT avait initialement envisagé l'hypothèse dans laquelle aucun schéma n'aurait pu être arrêté au 31 décembre 2011. À la lecture du texte, l'absence de consensus sur le document ne devait pas pour autant empêcher la mise en œuvre de certaines évolutions de périmètre. Raison pour laquelle il était explicitement mentionné que le préfet pouvait agir même en l'absence de schéma. La CDCI n'avait alors aucun moyen de modifier les projets entrepris. En Haute-Savoie, le préfet a ainsi pris quatre arrêtés de périmètre en janvier 2012, sans avoir à consulter la CDCI dont les travaux ne s'étaient pas conclus par un vote d'adoption du SDCI.

La crainte de voir, dans les 33 départements concernés, le représentant de l'Etat en capacité d'agir seul, sans l'aval des élus locaux, a conduit le législateur, à la demande de l'AdCF et de l'AMF, à modifier le cadre juridique initial. En vertu de la loi du 29 février, la CDCI devra être systématiquement consultée sur chaque arrêté de périmètre pris hors schéma. Elle restera alors en mesure d'exercer son pouvoir d'amende-

.

Phoca PDF