

Etendue de l'obligation de consultation préalable à l'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber
Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Guillaume Grisel
Quelles consultations pour l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale ?

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon – N° 13LY03472 – Commune de Mours-Saint-Eusèbe et autres – 22 juillet 2014 – C+
Requête jointe N°13LY03473

INDEX

Mots-clés

Coopération intercommunale, EPCI, Consultation préalable, SDCI, Fusion

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public Note d'avocat

Résumé

1
Seuls peuvent être qualifiés de « concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale », au sens du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la procédure d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale, les communes, EPCI et syndicats mixtes dont l'adhésion ou la fusion est envisagée par le projet de schéma. En l'espèce, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé qu'un arrêté préfectoral prononçant la fusion de plusieurs EPCI, pris en application du schéma départemental de coopération intercommunale, n'était pas illégal du fait de l'absence de consultation d'un syndicat mixte lors de l'élaboration de ce schéma, dès lors que l'adhésion ou la fusion de ce syndicat mixte n'avait pas été envisagée, alors même que son objet était d'aménager et de gérer un espace économique incluant le territoire de certains EPCI compris dans cette fusion. S'étant notamment appuyée sur le troisième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, la Cour administrative d'appel de Lyon distingue rigoureusement les collectivités et établissements « concernés » de ceux qui seraient simplement « intéressés ».

Conclusions du rapporteur public

Cathy Schmerber

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6175](https://doi.org/10.35562/alyoda.6175)

¹ Vous savez que face au constat de certains inconvénients apparus avec le développement de l'intercommunalité, une nouvelle réforme des collectivités territoriales a été engagée en 2009, pour aboutir à la loi n° 02010-1563 du 16 décembre 2010. La volonté affichée du législateur était de remédier aux maux de la décentralisation par l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité : à cette fin, la loi met en place une véritable planification de l'intercommunalité, fixant notamment un calendrier opérationnel, et confiant des compétences spécifiques aux préfets, chargés d'élaborer puis d'arrêter un schéma départemental de coopération intercommunale, au plus tard le 31 décembre 2011. Votre Cour a été saisie de la contestation de communes dirigées contre des arrêtés préfectoraux portant approbation de tels schémas : vous avez considéré que ces arrêtés revêtant le caractère d'actes préparatoires, ils ne constituent pas des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (voir en particulier votre première décision, [CAA de Lyon 24 septembre 2013 n° 12LY02275 « Commune de Saint-Martin-de-Belleville »](#)) .

² L'affaire qui vous est soumise aujourd'hui porte précisément sur les suites administratives d'un tel arrêté préfectoral préparatoire : le schéma départemental de coopération intercommunale de la Drôme (le SDCI) a été adopté par un arrêté préfectoral du 14 décembre 2011 ; dans des conditions sur lesquelles nous reviendrons, le préfet de la Drôme a décidé, par arrêté du 28 mai 2013, la fusion de la communauté d'agglomération Valence Agglo Sud Rhône Alpes, de la communauté d'agglomération du pays de Romans, de la communauté de communes du canton de Bourg de Péage et de la communauté de communes des confluences Drôme-Ardèche avec extension à la commune d'Ouches, à compter du 1^{er} janvier 2014.

³ Les communes de Mours-Saint-Eusèbe, de Parnans, de Peyrins, de Charpey, de Jaillans et de Monteleger relèvent régulièrement appel du jugement en date du 21 novembre 2013, par lequel le Tribunal administratif de Grenoble a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2013.

⁴ Statuant sur le fond du litige, vous constaterez que les conclusions tendant au sursis à exécution du jugement attaqué ont perdu leur objet.

5 Si la régularité du jugement attaqué est contestée, vous constaterez que le jugement est suffisamment motivé et n'est entaché d'aucune omission à statuer, les premiers juges ayant répondu de façon suffisamment circonstanciée à l'ensemble des moyens invoqués, en particulier à celui tiré de l'erreur manifeste d'appréciation, étant rappelé qu'ils ne sont pas tenus de répondre à chacun des arguments développés à l'appui d'un moyen.

6 S'agissant de la légalité de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2013, les communes requérantes excipent de l'illégalité du SDCI approuvé le 14 décembre 2011, dont elles soutiennent, en premier lieu, qu'il serait entaché d'un vice de procédure. Cette exception d'illégalité ne nous paraît pas poser de problème en son principe.

7 L'article L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en son IV que « le projet de schéma est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département. Il est présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale. Il est adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale. [...] ».

8 Les requérantes font valoir l'absence de consultation, à ce stade de la procédure d'approbation du SDCI de la Drôme, du Syndicat Mixte Rovaltain ; elles soutiennent que les premiers juges ont commis une erreur de fait en considérant que le périmètre de ce syndicat mixte n'était pas affecté directement ou indirectement par les propositions contenues dans le projet de SDCI et que ce syndicat était bien *concerné* par les propositions contenues dans le schéma, au sens des dispositions précitées du IV de l'article L5210-1-1.

9 Nous devons bien admettre que c'est le moyen qui nous a le plus fait hésiter dans l'examen de ce dossier : les éléments de réponse apportés à ce moyen par l'administration nous ont en effet troublé, le préfet de la Drôme e première instance comme le ministre de l'intérieur devant votre Cour semblant admettre que le SDCI peut avoir des conséquences sur ce syndicat mixte comme sur d'autres d'ailleurs, mais qu'il n'est guère possible de consulter tous les syndicats du département. Dont acte ...

10 Au-delà de ces considérations d'ordre général, il nous semble toutefois que c'est en vous en tenant au texte de l'article L5210-161-IV que vous répondrez au moyen pour l'écarter.

11 Il n'est pas indifférent à cet égard que ce texte de distingue entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes concernés par la modification de la situation et les mêmes communes, EPCI et syndicats seulement

intéressés : le texte prévoit en effet une consultation obligatoire des conseils municipaux et organes délibérants des structures concernées, en ajoutant que « Lorsqu'une proposition intéresse des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale 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 commission départementale de la coopération intercommunale. ».

12 Selon nous, le législateur a ainsi pris en compte l'hypothèse dans laquelle un projet de SDCI peut avoir des effets ou conséquences indirectes sur une commune, un EPCI ou un syndicat mixte, pour les qualifier alors de communes et structures *intéressées*, étant entendu que situées dans un autre département les effets ne peuvent qu'être indirects.

13 Nous pensons que, dans le département faisant l'objet d'un projet de SDCI, des communes, EPCI ou syndicats peuvent de la même manière être seulement *intéressés* par un projet n'ayant que des effets ou conséquences indirectes voire hypothétiques, alors que d'autres sont directement visées par le projet de SDCI et sont alors *concernés* et, à ce titre, obligatoirement concernées. L'extrait du texte que nous venons de rappeler pour les collectivités d'un autre département intéressées prévoit la consultation de la commission départementale de coopération intercommunale : or, il ressort précisément des travaux préparatoires à la loi du 16 décembre 2010 que le projet de loi visait notamment à donner plus de poids à la cette commission, ce qui paraît cohérent par rapport à l'esprit de la loi qui est de rationaliser l'intercommunalité, esprit et objectif vivement critiqués lors des débats ... Comme le fait valoir le ministre de l'intérieur, il était loisible à la CDCI, qui disposait d'informations précises sur les conséquences du projet de SDCI d'entendre le syndicat mixte Rovaltain ou tout autre structure intercommunale. Le texte même de l'article 35 n'a pas donné lieu à débat.

14 Dans ces conditions, il importe assez peu que les premiers juges se soient éventuellement mépris sur l'absence de modification du périmètre du syndicat mixte Rovaltain, dès lors que ce dernier est sans doute *intéressé*, mais n'est pas *concerné* par le projet de schéma départemental de coopération intercommunale de la Drôme au sens des dispositions de l'article L5210-1-1-IV du code général des collectivités territoriales, de sorte que les communes requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions de cet article auraient été en l'espèce méconnues. Vous écarterez le moyen, par une rédaction différente de celle adoptée par les premiers juges.

15

Toujours au titre de la légalité externe, mais cette fois directe, les requérantes reprennent le moyen tiré de la méconnaissance par le préfet de la Drôme du droit à l'information des élus, organisé par l'article L5211-5-1 du code général des collectivités territoriales, en faisant valoir que les statuts de la nouvelle structure intercommunale issue de la fusion décidée par l'arrêté litigieux du 28 mai 2013. Les dispositions dont la méconnaissance est invoquée ne sont toutefois applicables que dans l'hypothèse de la création d'un établissement public de coopération intercommunale et si les requérantes affirment avec conviction qu'une fusion est nécessairement assimilable à une création ex nihilo, leur conviction ne résiste pas au constat de la distinction établie, tout au long du code général des collectivités territoriales entre création et fusion de structures intercommunales. Alors que les requérantes admettent elles-mêmes qu'aucune disposition n'impose qu'une information soit donnée aux communes concernées sur les conséquences financières de la création par fusion d'une nouvelle communauté d'agglomération, nous ne nous attarderons pas sur ce point. Vous écarterez en toutes ses branches le deuxième moyen.

16

Venons-en à l'examen de la légalité interne, les communes requérantes soutenant, en reprenant une argumentation à plusieurs branches, que l'arrêté préfectoral en litige serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Elles font valoir en particulier que l'arrêté en litige ignore l'existence des bassins de vie distincts, contredit le périmètre du SCOT Rovaltain-Drôme-Ardèche et méconnaît le concept d'unité urbaine comme celui d'espace de solidarité ; que cet arrêté ne tient pas compte des orientations prévues par l'article L5210-1-III du code général des collectivités territoriales.

17

Cette argumentation ne devrait pas plus vous convaincre qu'elle n'a convaincu les juges de première instance : rappelons tout d'abord que les textes applicables n'imposent aucun rapport de conformité mais seulement une compatibilité entre les décisions telles que celle en litige et les orientations définies par ces textes.

18

Ces textes, en particulier l'article L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ne s'opposent pas à ce qu'une communauté d'agglomération regroupe plusieurs bassins de vie distincts, comme en l'espèce ceux de Valence et de Romans, et ils n'imposent aucun alignement sur le schéma de cohérence territoriale, ni sur les unités urbaines.

19

La cohérence spatiale de la fusion contestée est assurée par le caractère limitrophe des unités urbaines de Valence, Beaumont-les-Valence, Chabeuil et Montélier etv la proximité de celles de Romans-sur-Isère et de Valence, dans un espace économique, qui a vu ses

équilibres anciens modifiés par le développement des infrastructures, en particulier l'implantation de la gare de TGV, et les activités induites par cette implantation.

20 Vous écarterez donc aussi bien le moyen tiré de l'erreur de droit que celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

21 Par ces motifs, nous concluons au non-lieu à statuer sur la requête n° 13LY03472 et au rejet de la requête de fond

Note d'avocat

Quelles consultations pour l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale ?

Guillaume Grisel

Avocat au Barreau de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6176](https://doi.org/10.35562/alyoda.6176)

¹ *Même lorsque son périmètre en est indirectement affecté, un syndicat mixte n'est pas « concerné », au sens de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, par la proposition de fusion d'établissement publics de coopération intercommunale qui en sont membres résultant d'un schéma départemental de coopération intercommunale, et n'a donc pas à être consulté à ce titre.*

² **1.** La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait notamment pour objet de simplifier et d'améliorer la coopération intercommunale, en renforçant le rôle de la commission départementale de la coopération intercommunale, en renouvelant le schéma départemental de coopération intercommunale, et en instaurant des mécanismes temporaires de dissolution, changement de périmètre et fusion de syndicats, et de création, modification de périmètre et fusion des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

³ **2.** Le remodelage de la carte de l'intercommunalité, par fusion et modification de périmètre des regroupements existants, et extension à des communes isolées, est régi notamment par l'article 60 de cette loi et par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales qui en est issu.

⁴ Après publication du schéma départemental de coopération intercommunale contenant des propositions de nouvelle carte départementale de l'intercommunalité - ou en son absence avant le 31 décembre 2012 -, le préfet arrêtait un projet de périmètre, lequel pouvait ne pas figurer au schéma adopté, puis, après consultation fixait le nouveau périmètre (le cas échéant issu de fusions).

⁵ **3.** Au regard du nombre de fusions, parfois partiellement forcées, qui sont intervenues, et de l'importance de ces décisions pour la vie locale, le contentieux du remodelage de l'intercommunalité paraît mesuré en volume.

6 Toutefois, certains arrêtés approuvant un schéma départemental de coopération intercommunale ont été contestés, et la 3^{ème} Chambre de la Cour administrative d'appel de Lyon avait déjà été saisie d'une question inédite en appel, celle de la nature de ces schémas et de la recevabilité d'un recours dirigé directement contre eux.

7 Confirmant un jugement du Tribunal administratif de Grenoble (Cf. les conclusions de Hadi Habchi, *Semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 2012, n° 34, p. 2269), la Cour avait qualifié le schéma d'acte préparatoire insusceptible de recours (C.A.A. Lyon - 12LY02275 - Commune de Saint-Martin-de-Belleville - 24 septembre 2013 - 3^{ème} chambre - C+ ; Cf. les conclusions de Cathy Schmerber

8 Il est vrai que, tant son caractère de propositions ne liant pas le Préfet, que l'appréciation portée par le Conseil d'Etat sur l'absence d'affectation du principe de libre administration des collectivités territoriales par ce schéma au vu de son objet et de son effet (C.E., 360984, Commune de Poligny, 21 septembre 2012) vont dans le sens d'une telle solution.

9 Celle-ci a depuis été reprise, notamment par la Cour administrative d'appel de Nancy (C.A.A. Nancy -12NC01296 - Communauté de commune du Val de Meurthe - 7 novembre 2013- 1^{ère} chambre) et par celle de Nantes (C.A.A. Nantes - 13NT00253 - Commune de Dambron - 30 septembre 2014 - 4^{ème} chambre).

10 La Cour administrative d'appel de Marseille a, elle, récemment confirmé une ordonnance d'irrecevabilité prise par le Tribunal administratif de Toulon à l'égard d'un recours dirigé contre l'arrêté portant projet de périmètre, au motif qu'il s'agit là également d'un acte préparatoire insusceptible de recours (C.A.A. Marseille - 13MA01167 - Commune du Plan d'Aups - 27 février 2015 - 5^{ème} chambre).

11 **4.** C'est donc à l'égard de l'acte final, portant souvent fusion d'intercommunalités, que le contentieux s'est noué avec succès pour les requérants en ce qui concerne la recevabilité, mais, actuellement, nettement moins sur le fond.

12 Dans ce cadre, la Cour administrative d'appel de Lyon, devant laquelle était porté un recours contre un jugement rejetant la requête de six communes drômoises contestant la fusion de deux communautés d'agglomération et deux communautés de communes, avec extension à une autre commune, a eu à nouveau à statuer sur une question inédite.

13 **5.** A l'appui de leur contestation de l'arrêté préfectoral entérinant la fusion, les requérantes invoquaient l'illégalité de l'arrêté adoptant le schéma départemental de coopération intercommunale, au motif que le projet de schéma, prévoyant la fusion d'établissements de

coopération intercommunale membre d'un syndicat mixte, dont le périmètre aurait été indirectement modifié, ne leur avait pas été adressé pour avis.

14 Or, le IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le projet de schéma est adressé pour avis, notamment, « *aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification* ».

15 **6.** Ce qui était invoqué ici n'était pas un défaut de base légale en raison de son illégalité, la fusion ne pouvant être regardée comme un acte d'application du schéma qui n'a pas de caractère réglementaire, mais un vice de procédure tenant à l'adoption irrégulière d'un acte préparatoire.

16 **7.** La Cour a écarté ce moyen au motif que les dispositions précitées n'organisaient la consultation que des seules collectivités ou établissements publics « concernés », c'est à dire ceux « *dont l'adhésion ou la fusion est envisagée* » par le schéma, et que tel n'était pas le cas d'un syndicat mixte d'aménagement, non intégré, quand bien même son territoire d'intervention recoupe en partie celui du périmètre en cause.

17 **8.** Pour définir cette notion d'établissement ou syndicat « concerné », le Rapporteur public a proposé à la Cour de distinguer entre personnes publiques « concernées », dont l'avis doit être recueilli, et celles « intéressées », affectées indirectement par la fusion mais non visées par la consultation.

18 Cette distinction se fonde sur le texte du IV de l'article L. 5210-1-1 précité, lequel vise, les conseils municipaux des communes et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes du département, « *concernés par les propositions de modification* » et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes appartenant à des départements différents, « *intéressés* » par ces propositions, lesquels doivent également être consultés.

19 **9.** Nous partageons l'opinion de la Cour selon laquelle un syndicat dont la fusion n'est pas envisagée ne peut être regardé comme concerné, quand bien même son périmètre serait potentiellement affecté par une proposition contenue dans le schéma, mais pour des motifs différents de ceux exposés par son rapporteur public.

20 **10.** En premier lieu, dès lors que des syndicats mixtes et désormais des établissements publics de coopération intercommunale peuvent s'étendre sur le territoire de plusieurs départements, on peut également considérer que la notion de commune, établissement ou syndicat « intéressé » appartenant à un autre département que celui

dont le schéma est en cours d'élaboration, renvoie à aux personnes publiques dont la fusion, l'extension ou l'intégration est envisagée, et qui sont dans la même situation que celles « concernées ».

²¹ **11.** En second lieu, plus qu'une distinction entre « intéressé » et « concerné », qui ne nous semble pas ressortir de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (cf. p. ex. la rédaction des articles 60 et 61), c'est peut-être la logique de la loi qui exclut qu'un syndicat indirectement affecté puisse être regardé comme « concerné » et devant être consulté.

²² En effet, d'une part, il résulte des dispositions de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 qu'en l'absence de schéma, le préfet peut, après avis de la commission départementale, proposer des modifications de périmètre ou des fusions d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et ne doit consulter que les organes délibérants de ces établissements publics et des communes membres.

²³ Les syndicats mixtes n'ont à être consultés que pour les fusions, modifications et dissolutions, hors publication de schéma, les visant directement, suivant l'article 61 de la même loi.

²⁴ D'autre part, le mécanisme de fusion « de droit commun » des d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, prévu à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, prévoit le même champ de consultation : leurs organes délibérants et ceux des communes incluses dans le périmètre.

²⁵ **12.** La procédure de fusion en l'absence de schéma publié prévue par les articles 60 et 61 de la loi du 16 décembre 2010 paraît organiser le même type de consultation que lors d'une fusion en présence d'un schéma : la commission départementale de la coopération intercommunale, pour pallier l'amoindrissement de son influence faute de schéma, et les établissements ou syndicats dont le périmètre est directement l'objet de la fusion.

²⁶ En revanche, alors même que le schéma n'est pas publié ; ce qui justifie la consultation de la commission départementale, la consultation d'un syndicat lors de la fusion d'un établissement public qui en est membre n'est pas envisagée.

²⁷ Il semble donc que pour le législateur, le syndicat ne soit, au regard de ces propositions, ni « intéressé » ni « concerné », et que, par suite, son avis n'ait pas être obligatoirement sollicité lors de l'élaboration d'un schéma qui ne contient pas de proposition le visant directement.

²⁸ **13.** En tout état de cause, le défaut de consultation qui était allégué paraît entrer dans le champ d'application de la jurisprudence *Danthony*, ce d'autant que l'article L. 5211-19 du code général des

collectivités territoriales prévoit un mécanisme postérieur de règlement des incidences financières de la réduction indirecte du périmètre d'un syndicat mixte, lors duquel il est consulté.

29

14. Enfin, si les communes contestaient sur le fond le regroupement opéré entre plusieurs bassins de vie distincts, sans l'intégration complète d'une unité urbaine, ce moyen, comme celui de l'erreur d'appréciation, a été écarté sans difficulté.

30

Il est vrai que les orientations, nombreuses, visées par la loi, ne doivent qu'être « prises en compte », et que le contrôle opéré ici sur la cohérence du périmètre est celui de l'erreur manifeste, ce qui laisse peu d'espace aux requérants.

31

Au demeurant, si les catégories statistiques de l'Insee visées par le texte constituent des orientations pour la redéfinition des périmètres administratifs, elles ne sont pas contraignantes.

32

Ce qui rassurera d'ailleurs peut-être certains, ou suscitera des regrets chez d'autres, si l'on rappelle que l'unité urbaine de Lyon comporte 130 communes pour une superficie de près de 1200 km², alors que la Métropole de Lyon regroupe, sur un peu plus de 500 km², 59 communes, qui n'appartiennent plus à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.