

2.3.1 LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE (CDCI)

Il est institué dans chaque département une CDCI, dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont régies notamment par les articles L. 5211-42 à L. 5211-45, et R. 5211-19 à R. 5211-40 du CGCT.

La commission est composée à raison :

- de 50% par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ;
- de 30 % par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements ;
- de 5 % par des représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents de chacune de ces catégories de syndicats ;
- de 10 % par des représentants du conseil départemental, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- de 5 % par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Dès lors qu'ils ne sont pas membres de la commission départementale de la coopération intercommunale au titre d'un mandat local, sont associés aux travaux de la commission, sans voix délibérative :

- L'ensemble des députés et des sénateurs élus dans le département, lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires ;
- Deux députés et deux sénateurs élus dans le département, lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus.

Le mandat des membres de la commission cesse à l'occasion du renouvellement des fonctions au titre desquelles ils ont été désignés.

La circulaire du 30 juillet 2020 (NOR : TERB2020473C) précise ses modalités de composition et de fonctionnement. Elle explicite par ailleurs ses attributions.

Les compétences de la CDCI en formation plénière sont mentionnées au VI.4.1 de la circulaire. Au-delà de ces compétences, la saisine de la CDCI est obligatoire sur les projets de fusion de syndicats mis en œuvre en application de l'article L. 5212-27 du CGCT.

Par ailleurs, il convient de préciser que la création d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre résultant d'un partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération (article L. 5211-5-1 A du CGCT) nécessite la consultation de la CDCI dans le seul cas où l'initiative de cette création émane du représentant de l'Etat dans le département.

2.3.2 LES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (SDCI) ET LE SCHEMA REGIONAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (SRCI) D'ILE-DE-FRANCE

2.3.2.1. Les SDCI

L'obligation d'établir, dans chaque département, un SDCI, résulte de l'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »), codifié à l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Les SDCI répondent aux objectifs :

- de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et de suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
- de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants.

Par dérogation, la couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre ne s'impose pas, en application des dispositions du V de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, sur le territoire des communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre ainsi que dans les îles maritimes mono-communales.

Le premier schéma devait être élaboré en 2011 et arrêté par le préfet avant le 31 décembre 2011. On recensait 17 368 groupements de collectivités territoriales au 1er janvier 2012 dont 2 581 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et 14 787 syndicats. Le nombre de communes isolées s'est réduit à 1 324 sur le territoire des 96 départements concernés par l'obligation de couverture intégrale en EPCI à fiscalité propre et à l'exception des îles composées d'une seule commune.

Afin de poursuivre l'effort de rationalisation de la carte intercommunale déjà engagé par la mise en œuvre des SDCI arrêtés en 2011 dans le cadre de la loi RCT, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), a imposé la révision au plus tard le 31 mars 2016 des SDCI, à l'exception des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne appelés à rejoindre la métropole du Grand Paris (dispositions du II de l'article 33 de la loi NOTRe).

La loi précisait par ailleurs que les schémas des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne portaient que sur les communes qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre dont le siège est situé dans l'unité urbaine de Paris définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les autres communes de ces départements relevant du dispositif particulier du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) propre à l'Île-de-France prévu par les dispositions de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »).

Les différents arrêtés de mise en œuvre des SDCI sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2017 conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi NOTRe. A l'issue de la mise en œuvre des SDCI, la France comptait 1263 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017, soit une diminution de 39% par rapport à la situation au 1^{er} janvier 2016. Le nombre de communes isolées s'élève à cinq sur le territoire national.

La carte de la coopération intercommunale étant arrêtée, l'article 24 de 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 (dite « Engagement et Proximité ») a modifié les dispositions du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT en substituant à l'obligation de révision sexennale des SDCI la simple faculté de les réviser, sans condition de délai.

La procédure de révision d'un SDCI est régie par les dispositions du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT et comprend plusieurs étapes.

L'initiative de la révision du SDCI

L'initiative de la révision du SDCI peut émaner :

- du représentant de l'État dans le département ;
- de la CDCI.

L'article 24 de la loi Engagement et Proximité a renforcé le rôle de la CDCI en lui conférant un pouvoir d'initiative de révision du SDCI. Les dispositions du IV bis de l'article L. 5210-1-1 du CGCT prévoient que la CDCI, réunie à la demande de 20% de ses membres, peut, si la moitié de ses membres le demande, saisir le représentant de l'État d'une demande de révision du schéma.

Le représentant de l'État se prononce dans un délai de deux mois sur cette demande de révision. S'il en accepte le principe, il présente dans un délai de trois mois un projet de schéma auquel s'applique la procédure prévue au IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Le contenu du projet de SDCI

Le projet de schéma peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre ainsi que la modification de leurs périmètres. Il peut également proposer la suppression, la transformation ou la 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 (SCoT) 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 du CGCT pose le principe selon lequel une commune ne peut être membre que d'un seul EPCI à fiscalité propre à la fois.

Le schéma doit respecter les obligations et les orientations fixées au III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, en particulier un seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre de 15 000 habitants sauf dérogations liées notamment à la densité démographique, à la cohérence spatiale de ces EPCI au regard notamment des unités urbaines, des bassins de vie et des SCoT, et à l'accroissement de la solidarité financière et territoriale.

La présentation du schéma à la CDCI

Le projet de SDCI est préparé par le préfet de département, qui doit ensuite le présenter aux membres de la CDCI avant de lancer la procédure de consultation des organes délibérants concernés prévue par la loi.

La consultation pour avis des acteurs concernés

Après avoir été présenté à la CDCI, le projet est ensuite adressé par le préfet 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 disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Lorsqu'une proposition intéresse des communes, des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le représentant de l'État dans le département saisit par ailleurs pour avis le représentant de l'État dans le ou les autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de deux mois après consultation de la CDCI. A défaut d'avis rendu dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

Ainsi, lors de la consultation, le préfet du département A « porteur » du projet de SDCI sollicite le préfet du département B concerné par ce projet en vue de recueillir son avis, celui-ci devant consulter la CDCI de son département. Ce n'est pas l'avis de cette CDCI qui doit être transmis au préfet du département A mais celui du préfet du département B 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.

La consultation pour avis de la CDCI et, le cas échéant, les propositions de modification

Le projet de SDCI, ainsi que l'ensemble des avis rendus par les acteurs concernés, sont transmis pour avis à la CDCI qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Les propositions de modification, conformes aux objectifs et orientations définis aux I à III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres, sont intégrées dans le projet de schéma.

Le préfet est compétent pour apprécier la conformité de ces amendements aux objectifs et aux orientations de la loi.

L'arrêté portant SDCI

Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'État dans le département et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

L'arrêté, par lequel le préfet adopte le SDCI, ne revêt pas le caractère d'acte réglementaire. Il est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 21 octobre 2016, *communauté de communes du Val de Drôme*, n° 390052).

Si les dispositions actuelles du CGCT ne prévoient pas de pouvoirs exceptionnels au préfet pour à imposer la mise en œuvre du SDCI ainsi révisé, ce dernier n'est pas sans produire un certain nombre d'effets juridiques. Plusieurs dispositions du CGCT font ainsi expressément référence au SDCI :

- l'article L. 5210-1-1 du CGCT, qui définit la procédure de rattachement d'une commune isolée ou créant une enclave ou une discontinuité territoriale dans le territoire d'un EPCI à fiscalité propre, précise que l'arrêté préfectoral doit prendre en compte le SDCI ;
- l'article L. 5111-6 du CGCT, conditionne la création de syndicats de communes ou de syndicats mixtes à sa compatibilité avec le SDCI, ou aux orientations mentionnées au III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT ;
- l'article L. 5211-41-3 du CGCT, applicable aux fusions d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre, prévoit que l'arrêté de périmètre peut comprendre des communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique et la solidarité financière nécessaires au développement du futur EPCI, dans le respect du SDCI ;

- l'article L. 5211-45, relatif aux attributions de la CDCI, prévoit qu'elle doit être consultée sur tout projet de modification de périmètre d'un EPCI, ou de fusion d'EPCI, qui diffère du SDCI.

2.3.2.2. Le SRCI d'Ile-de-France

Le SRCI d'Ile-de-France a été arrêté le 4 mars 2015 par le préfet de la région d'Ile-de-France dans les départements de grande couronne parisienne (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines), dans les conditions prévues au I de l'article 11 de la loi MAPTAM.

Ce schéma tient compte notamment de l'obligation fixée au VII de l'article L. 5210-1-1 du CGCT selon laquelle les EPCI à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'INSEE, regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Toutefois, le législateur a accordé la faculté au représentant de l'État de déroger à ce seuil démographique, afin de « *tenir compte « pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.* ».

La phase de mise en œuvre du SRCI a débuté à compter du 4 mars 2015 dans les conditions prévues aux III (création d'EPCI à fiscalité propre), IV (modification de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre) et V (fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre) de l'article 11 de la loi MAPTAM, accordant aux représentants de l'État dans les départements concernés des pouvoirs exceptionnels, limités dans le temps (prenant fin au 31 décembre 2015, notamment celui de passer outre l'opposition des communes).

Les arrêtés préfectoraux de mise en œuvre du SRCI sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2016 ce qui a permis de faire coïncider les nouveaux périmètres d'EPCI en grande couronne parisienne avec la création, au 1^{er} janvier 2016, de la métropole du Grand Paris.