

NOTE N° 45 : ADELS/UNADEL.

Le décret relatif à la mise en place de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI). Ou tout ce qu'il faut savoir sur la CDCI qui va jouer un rôle décisif cette année pour la restructuration de l'intercommunalité.

Le premier décret d'application de la loi de réforme des collectivités territoriales a été signé le 28 janvier 2011 (Journal Officiel du 30 janvier 2011). Il porte sur la mise en place de la nouvelle CDCI.

Composition de la CDCI. (rappel, article L 5211-43 du code général des collectivités territoriales).

La nouvelle rédaction du code général des collectivités territoriales (article L. 5211.43) intègre les modifications entraînées par la loi de réforme des collectivités territoriales. Il dit maintenant que la CDCI est composée de la manière suivante :

- 1°) **40 % par des maires, des adjoints aux maires, 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 (voir ci-dessous);
- 2°) **40 % par des représentants des EPCI 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 ;
- 3°) **5 % par des représentants de syndicats mixtes et des syndicats de communes**, élus à la représentation proportionnelle par le collège des présidents de chacune de ces catégories ;
- 4°) **10 % par des représentants du conseil général**, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- 5°) **5 % par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale**, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Nombre et répartition des membres de la CDCI (article 2 du décret)

Il est fixé à 40 comme dans la commission antérieure.

Ce nombre est augmenté en fonction d'un certain nombre de critères :

- un membre de plus à partir d'un seuil de 600 000 habitants dans le département, puis par tranches de 500 000 habitants ;
- un membre de plus par commune de plus de 100 000 habitants dans le département ;
- un membre de plus au-dessus d'un seuil de 400 communes dans le département, puis par tranches de 100 communes.

Le présent décret ajoute **deux autres motifs d'augmentation** du nombre de membres de la CDCI.

- un membre de plus par EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants dans le département ;
- un membre de plus à partir du seuil de 25 EPCI à fiscalité propre dans le département, puis par tranches de 10 EPCI à fiscalité propre.

Par exemple, le préfet de la Sarthe a déjà arrêté la composition de la CDCI : 42 membres : 17 représentants des communes, élus par les maires, 17 représentants des EPCI à fiscalité propre, élus par les présidents de ces établissements, 2 représentants des syndicats de communes et des syndicats mixtes, élus par les présidents de ces structures, 4 représentants du Conseil général de la Sarthe, 2 représentants du Conseil régional des Pays-de-la-Loire.

Il faut aussi rappeler que la législation antérieure prévoit **une représentation séparée des différentes tailles de communes** (article R 5211-20). Les trois collèges électoraux habilités à désigner les représentants des communes sont ainsi constitués :

- a) les communes ayant une population inférieure à la moyenne du département disposent de 40 % du nombre de sièges fixé par l'arrêté préfectoral pour les communes ;
- b) les cinq communes les plus peuplées disposent d'un nombre de sièges représentant 20 %, 30 % ou 40 % de celui fixé par l'arrêté préfectoral pour les communes, suivant que les communes intéressées représentent moins de 25 % ; entre 25 % et 40 % ou plus de 40 % de la population de l'ensemble des communes du département ;
- c) le solde des sièges est pourvu par les autres communes du département.

Le nombre de sièges ainsi obtenu est arrondi au nombre entier le plus proche.

Ainsi, par exemple, dans le Cher, où la CDCI comporte également 42 membres et 17 représentants des communes, 7 membres représentent les communes les moins peuplées (ici en dessous d'un seuil fixé à 1109 habitants), 5 membres représentent les cinq communes les plus peuplées et 5 membres représentent les autres communes.

On voit que ce calcul a tendance à favoriser la représentation des communes rurales et à minimiser la représentation des communes urbaines. Il va dans le sens de la tradition républicaine qui veut que l'on s'appuie sur le conservatisme supposé des élus des petites communes (il en est de même pour le collège électoral des sénateurs), ce qui va à l'envers de la rupture en faveur de l'urbanisation voulue par la loi de réforme des collectivités territoriales.

Autre exemple : par un arrêté du 9 février 2011, le préfet des Landes fixe la composition de la CDCI. Les Landes comportent 331 communes, 25 EPCI dont 3 ont plus de 50 000 habitants, une population communale moyenne de 1166 habitants. La CDCI comporte 44 membres : 40 comme chiffre de base, plus 3 membres pour les trois EPCI de plus de 50 000 habitants, plus un membre par atteinte du seuil de 25 EPCI. La CDCI comporte donc 18 représentants des communes (7 sièges pour les communes de moins de 1166 habitants, 4 sièges pour représenter les communes les plus peuplées, 7 sièges pour représenter les autres communes), 18 représentants des EPCI à fiscalité propre, 2 représentants des syndicats mixtes

et des syndicats intercommunaux, 4 représentants du conseil général des Landes, 2 représentants du conseil régional d'Aquitaine, choisis parmi ceux qui ont été élus sur la liste départementale des Landes.

On peut s'interroger sur **le problème de la représentation des Pays au sein de la CDCI**. Il ne peut y avoir de représentation directe que si le Pays est porté par un syndicat mixte, puisque tous les présidents de syndicats mixtes font partie d'un collège électoral spécifique, mais bien réduit en nombre. Sinon, il ne peut s'agir que d'une représentation indirecte : élus dans d'autres collèges, et non au titre du syndicat mixte de Pays, des élus peuvent être des défenseurs des Pays qu'ils peuvent par ailleurs présider.

Représentation des communes, des EPCI et des syndicats de montagne. (article 3 du décret, devenu l'article R 5211-21 du code général des collectivités territoriales).

Il est attribué aux communes, aux EPCI à fiscalité propre, aux syndicats intercommunaux situés en zone de montagne (définie dans la « *loi montagne* » du 9 janvier 1985) un nombre de sièges correspondant à la proportion du nombre de ces structures dans chaque collège électoral par rapport à l'ensemble des mêmes structures dans chaque collège. Ce nombre est arrondi à l'entier le plus proche. Si par application de ce qui précède, le nombre est nul, un siège est attribué dans chaque collège aux structures de montagne.

Les élections à la CDCI. (article 4 du décret, modification de l'article R 5211-22 du code général des collectivités territoriales)

L'élection des représentants des communes, des EPCI et des syndicats mixtes a lieu dans un délai de trois mois à compter du renouvellement des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des EPCI. (Le décret porte le délai à trois mois, alors que dans sa rédaction précédente la réglementation était de deux mois).

Le second alinéa de l'article est inchangé : l'élection des représentants du conseil général et du conseil régional a lieu dans un délai de deux mois après les renouvellement des conseils généraux et des conseils régionaux.

On verra (article 12 du décret, à la fin de ce texte) qu'une dérogation est introduite pour 2011.

Il est évident que ces dispositions devront être modifiées si des conseillers territoriaux se mettent en place en 2014.

Le dépôt des candidatures à la CDCI (article 5 du décret, remplaçant l'article R 5211-23 du code général des collectivités territoriales).

- I. Un arrêté préfectoral fixe la date de l'élection des membres de la commission, mentionnés à 1^o), 2^o) et 3^o) (voir le début de cette note l'article L 5211-43 du code général des collectivités territoriales) et dresse la liste des différents collèges constitués. Il définit les modalités d'organisation matérielle du scrutin. Ce même arrêté fixe les dates limites de dépôt à la préfecture du département des candidatures. Par exemple, le préfet de la Sarthe a fixé le dépôt des candidatures entre le 8 février 2011 et le 18 février 2011 à 17 heures.

- II. La liste de candidats doit comprendre un nombre de candidats de 50 % supérieur à celui du nombre de sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Les listes doivent être établies conformément aux dispositions concernant les différentes catégories démographiques de communes (article R 5211-20) et la représentation des communes de montagne (article R 5211-21). Nul ne peut être candidat au titre de collèges différents. Par exemple, le préfet des Deux Sèvres indique dans son arrêté qu'il faudra présenter 11 candidats pour le collège des communes de moins de 1 197 habitants (moyenne départementale) pour élire finalement 7 représentants, 8 candidats pour le collège des cinq communes les plus peuplées pour 5 représentants, 8 candidats pour le collège des autres communes, pour élire également 5 représentants. Les EPCI qui auront 17 représentants feront l'objet d'une liste de candidatures de 26 noms et les syndicats mixtes et les syndicats de communes présenteront 3 candidats pour deux postes. Les candidatures sont déposées du lundi 7 au vendredi 11 février et le lundi 14 février aux heures d'ouverture de la préfecture.
- III. A l'issue de la période de dépôt des candidatures, le représentant de l'État dans le département communique aux candidats, à leur demande, les candidatures déposées. Lorsqu'une seule liste de candidats est constituée conformément aux conditions fixées au II, déposée par l'association départementale des maires et que d'autres candidatures individuelles ou collectives ne satisfaisant pas à, ces conditions sont déposées pour la désignation des représentants des collèges mentionnés aux 1^o), 2^o) et 3^o) (article L 5211-43), un délai de trois jours ouvrables est imparti à ces derniers afin de constituer une ou des listes satisfaisant à ces conditions. La ou les listes de candidats constituées conformément aux conditions fixées dans le II sont arrêtées par le représentant de l'État dans le département.

L'élection ou la désignation des membres de la CDCI. (article 6 du décret, en remplacement de l'article R 5211-24 du code général des collectivités territoriales).

Lorsqu'il y a lieu à l'élection pour la désignation des représentants des collèges mentionnés aux 1^o), 2^o) et 3^o) (article L 5211-43) le vote a lieu sans adjonction ou suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

Lorsqu'il n'y a pas lieu à l'élection, les représentants sont désignés par le représentant de l'État dans le département, dans l'ordre de présentation de la liste.

Organisation des élections à la CDCI. (article R 5211-25 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

L'élection des représentants mentionnés à l'article R 5211-23 (voir ci-dessus) a lieu par correspondance.

Les bulletins de vote sont adressés ou déposés à la préfecture du département, selon les modalités fixées par l'arrêté préfectoral prévu au R 5211-23.

Chaque bulletin est mis sous double enveloppe : l'enveloppe intérieure ne doit comporter aucune mention ou signe distinctif ; l'enveloppe extérieure doit porter la mention :

« *Élections des membres de la CDCI* », l'indication du collège auquel appartient l'intéressé, son nom, sa qualité et sa signature.

Les résultats de l'élection sont proclamés par une commission comprenant :

- le préfet ou son délégué, président ;
- trois maires désignés par le préfet, sur proposition de l'association départementale des maires ;
- un conseiller général désigné par le préfet sur proposition du président du conseil général ;
- un conseiller régional désigné par le préfet sur proposition du président du conseil régional.

Le secrétariat de la commission est assuré par un agent de la préfecture.

Un représentant de chaque liste peut contrôler les opérations de dépouillement des bulletins.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation des listes.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité des suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Les résultats de l'élection sont publiés à la diligence du préfet. Ils peuvent être contestés devant le tribunal administratif dans les dix jours qui suivent cette publication par tout électeur, par les candidats et par le préfet.

Liste des membres de la CDCI. (article 7 du décret, article R 5211-26 du code général des collectivités territoriales)

La liste des membres de la CDCI est arrêtée par le préfet au vu du résultat des élections, ainsi que, le cas échéant, les désignations s'il n'y a pas d'élection (voir le paragraphe précédent).

Vacance d'un siège d'un membre de la CDCI. (article 8 du décret modifiant l'article R 5211-27 du code général des collectivités locales).

Lorsque le siège d'un membre devient vacant à la suite du décès de celui-ci, de sa démission ou de la perte de la qualité au titre de laquelle il a été élu, il est attribué pour la durée du mandat restant à courir au premier candidat non élu figurant sur la même liste.

Lorsque les dispositions de l'alinéa précédent ne peuvent plus être appliquées, il est procédé, dans un délai de deux mois, à des élections complémentaires dans les collèges considérés.

Siège de la CDCI. (article R 5211-28 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret)

La CDCI a son siège à la préfecture du département.

Son secrétariat est assuré par les services de la préfecture.

Désignation du rapporteur général et de deux assesseurs. (article R 5211-29 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

Lors de l'installation de la commission par le préfet et après chaque renouvellement général de conseils municipaux, les membres de la commission désignent au scrutin secret et à la majorité absolue, un rapporteur général et deux assesseurs parmi les membres de la commission élus par les représentants des maires. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

Les membres de la CDCI approuvent, dans les deux mois suivant son installation, un règlement intérieur définissant les règles de fonctionnement de la commission.

Composition de la « formation restreinte » de la CDCI. (article 9 du décret, modifiant l'article R 5211-30 du code général des collectivités territoriales).

L'arrêté préfectoral cité plus haut et déterminant le nombre de sièges à la CDCI, comporte également, conformément aux règles de répartition fixées à l'article L 5211-45 (voir au début de ce texte), le nombre de membres de la formation restreinte de la CDCI ainsi que le nombre de sièges attribués respectivement aux représentants des communes pour chacun des collèges visés (voir plus haut) et aux représentants des EPCI à fiscalité propre et ceux des syndicats de communes et des syndicats mixtes. Le nombre de sièges ainsi obtenu est arrondi à l'entier le plus proche.

Dans le passé, la « formation restreinte » a joué un rôle très important dans la relation constante des élus et du préfet, dans la mesure où la formation plénière est assez rarement réunie et souvent pour entériner les propositions de la formation restreinte. Elle est un peu semblable au bureau des assemblées locales qui préparent (et induisent largement) les délibérations des séances plénières. C'est au sein de la formation restreinte que se sont joués dans le passé, les arbitrages décisifs. En sera-t-il de même en 2011, alors que la CDCI doit jouer un rôle capital d'affirmation de la volonté des élus, face à un préfet dont la réforme des collectivités territoriales renforce considérablement le pouvoir.

Désignation des membres de la « formation restreinte » de la CDCI. (article 10 du décret, modifiant l'article R 5211-31 du code général des collectivités territoriales).

Les membres de la formation restreinte de la CDCI sont élus lors de la séance d'installation de cette commission et après chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les représentants des communes sont élus au sein de chacun des collèges électoraux visés à l'article R 5211-20 (voir plus haut). Les représentants des EPCI à fiscalité propre et ceux des syndicats de communes et des syndicats mixtes sont élus au sein de ces collèges. Les candidatures sont déposées auprès du président de la CDCI. Les membres de la formation restreinte sont élus au scrutin uninominal majoritaire à trois tours. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité simple. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Durée du mandat des membres de la « formation restreinte » de la CDCI. (article R 5211-32 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

Les membres de la formation restreinte de la CDCI sont élus pour la durée de leur mandat au sein de cette commission. Lorsqu'un siège devient vacant au sein de la formation restreinte, celui-ci est pourvu dans les conditions indiquées à l'article précédent, dans un délai d'un mois à compter de la vacance intervenue.

L'article R 5211-34 du code général des collectivités territoriales concerne uniquement la commune de Paris.

Fonctionnement de la « formation restreinte » de la CDCI. (article R 5211-35 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret)

Les dispositions des articles suivants concernant le fonctionnement de la CDCI s'appliquent également à la formation restreinte de la CDCI.

Convocation de la CDCI. (article R 5211-36 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

Le préfet convoque la CDCI. La convocation est adressée aux membres de la formation concernée par écrit et à domicile, cinq jours au moins avant le jour de la réunion, accompagnée de l'ordre du jour et d'un rapport explicatif pour chaque affaire inscrite à l'ordre du jour. En cas d'urgence, le délai peut être réduit à trois jours.

Les formations de la CDCI peuvent se réunir en formation interdépartementale, lorsque les projets examinés intéressent des communes appartenant à des départements différents. La formation interdépartementale est présidée conjointement par les préfets de ces départements. Les dispositions des articles concernant le fonctionnement des CDCI lui sont applicables.

Qorum pour la CDCI. (article R 5211-37 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

La CDCI ne peut valablement délibérer que si le nombre de membres présents est au moins égal à la moitié des membres en exercice de la formation. Si ce nombre n'est pas atteint, une nouvelle convocation est adressée dans les conditions prévues plus haut. La commission peut alors délibérer quel que soit le nombre de membres présents.

Majorités pour les votes de la CDCI. (article 11 du décret, modifiant l'article 5211-38 du code général des collectivités territoriales).

Cet article établit une règle générale : les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas d'égalité des voix, l'avis est réputé favorable.

Le décret introduit des dérogations par rapport à cette règle générale.

La réforme a pour but, dans le construction du Schéma départemental de la Coopération intercommunale, au cours de l'année 2011, de rendre plus difficile l'adoption d'amendements au schéma proposés par les élus et, par là même de renforcer le pouvoir du

préfet. Il est plus difficile d'obtenir un consensus au sein des élus pour rassembler une majorité qualifiée que pour rassembler une majorité simple. Le préfet attirera plus facilement vers lui un tiers des élus, qu'une moitié !

L'article L 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est celui qui, dans sa partie IV, prévoit qu'en ce qui concerne le SDCI les amendements des membres de la CDCI modifiant le projet préfectoral doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI. Il reprend ainsi l'article 60 de la loi de réforme des collectivités territoriales (16 décembre 2010) qui indique aussi que « *les modifications sont adoptées par la CDCI dans les conditions du IV de l'article 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales* ». Plus loin dans cet article, il est indiqué que les modifications de périmètres proposées par le préfet sont aussi adoptées avec cette majorité qualifiée. L'article 61 de la même loi du 16 décembre 2010 comporte le même rappel d'utilisation de la majorité qualifiée et non de la majorité simple.

Les membres de la CDCI qui sont empêchés d'assister à une séance peuvent donner à un autre membre de la formation appartenant au même collège pouvoir écrit de voter en leur nom ; aucun membre ne peut détenir plus d'un pouvoir.

Procès-verbal des séances de la CDCI. (article R 5211-39 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

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.

Séances publiques et huis clos pour la CDCI. (article R 5211-40 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le décret).

Les séances de la CDCI sont publiques. Toutefois, sur la demande de cinq membres, chaque formation de la CDCI peut décider, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés qu'elle se réunit à huis clos.

Dérogation pour la représentation du conseil général en 2011 (article 12 du décret).

Par dérogation aux règles fixées ci-dessus, l'élection des représentants du conseil général aux CDCI, consécutive au renouvellement des conseils généraux les 20 et 27 mars 2011 a lieu dans un délai de trois semaines à compter du 27 mars 2011.

Georges GONTCHAROFF, 15 février 2011.