

N° 119
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2021

PROPOSITION DE LOI

relative à l'élection au suffrage universel direct du président et des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale,

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Didier MARIE, Mme Michelle MEUNIER, MM. Hussein BOURGI, Olivier JACQUIN, Mmes Hélène CONWAY-MOURET, Nicole BONNEFOY, MM. Jean-Yves LECONTE, Michel DAGBERT, Thierry COZIC, Maurice ANTISTE et Mme Angèle PRÉVILLE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Alors que les intercommunalités bénéficient de compétences leur permettant de déployer des politiques publiques structurantes, grâce à des budgets qui peuvent être significatifs, elles pâtiennent d'un déficit de légitimité démocratique. Celui-ci résulte notamment de la nature du mode de scrutin encadrant l'élection des conseillers communautaires et de l'exécutif communautaire.

Cet éloignement démocratique est d'autant plus questionnable que les intercommunalités bénéficient de la levée d'impôts locaux qui devrait logiquement impliquer en retour une élection plus directe de ses représentants.

En outre, compte tenu de ce mode de scrutin, l'assemblée délibérante ne peut être complètement paritaire. En conséquence, il n'est pas possible d'atteindre une parité complète au sein de l'exécutif intercommunal contrairement aux exécutifs des communes, départements et régions.

Si la situation s'est améliorée à partir de 2014, grâce à l'élection par fléchage des conseillers communautaires le jour du renouvellement général des conseillers municipaux, cette modalité n'est encore pas complètement satisfaisante. Elle donne par ailleurs lieu à des troisièmes tours complètement invisibles aux yeux des électeurs et peuvent donner naissance à des exécutifs qui ne reflètent pas la réalité politique du territoire.

Cet amendement propose donc l'élection au suffrage universel direct uniquement du président et des vice-présidents de l'intercommunalité dans le cadre d'un scrutin se déroulant quinze jours après le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires. Pour ne pas rompre le lien commune/communauté, les conseillers communautaires restent élus selon les modalités en vigueur et continuent à représenter chacune des communes.

Les modalités sont les suivantes :

- Le.a président.e et les vice-président.e.s seraient élu.e.s par scrutin de liste paritaire, à la proportionnelle à la plus forte moyenne avec une prime majoritaire de 50 % (les autres membres du bureau communautaire sont toujours élus par l'assemblée délibérante) ;

- Le scrutin ne comporte qu'un seul tour ;

- Être conseiller communautaire constitue un critère d'éligibilité pour candidater ;

- Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes ;

- Chaque liste doit représenter au mieux la diversité du territoire communautaire ;

- Celui ou celle qui est en tête de liste postule pour le poste de président.e et sera élu.e à ce poste si la liste arrive en tête.

L'article 1 revoit les modalités de désignation des membres du bureau de l'établissement public de coopération intercommunal.

L'article 2 définit les modalités de l'élection du président et des vice-présidents de l'établissement public de coopération intercommunale au suffrage universel direct.

L'article 3 impute les opérations de vote à la charge de l'État.

Proposition de loi relative à l'élection au suffrage universel direct du président et des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale

Article 1^{er}

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 5211-2 est ainsi modifié :
 - ③ a) Les mots : « celles des deuxième à quatrième alinéas de » sont supprimés ;
 - ④ b) Après la référence : « L. 2122-4 », est insérée la référence : « et de l'article L. 2122-7-2 » ;
- ⑤ 2° L'article L. 5211-6 est ainsi modifié :
 - ⑥ a) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
 - ⑦ « Lors du renouvellement général du bureau prévu au titre VI du livre I^{er} du même code, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le scrutin. » ;
 - ⑧ b) À la première phrase du troisième alinéa, les mots : « immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau, » sont supprimés ;
- ⑨ 3° Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-8 est ainsi rédigé :
 - ⑩ « Lors du renouvellement général du bureau prévu au titre VI du livre I^{er} du code électoral, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le scrutin. » ;
- ⑪ 4° Le dernier alinéa de l'article L. 5211-9 est supprimé ;
- ⑫ 5° L'article L. 5211-10 est ainsi modifié :
 - ⑬ a) Après le premier alinéa, sont insérés sept alinéas ainsi rédigés :
 - ⑭ « Le nombre de vice-présidents est égal à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant. Il ne peut excéder quinze vice-présidents.
 - ⑮ « L'organe délibérant détermine le nombre de membres du bureau autres que le président et les vice-présidents.

- ⑯ « Le président et les vice-présidents sont élus en application du titre VI du livre I^{er} du code électoral.
- ⑰ « Les membres du bureau autre que le président et les vice-présidents sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ⑱ « Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus.
- ⑲ « Toutefois, en cas d'élection d'un seul membre du bureau autre que le président et les vice-présidents, celui-ci est élu selon les règles prévues à l'article L. 2122-7 du présent code.
- ⑳ « Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs membres du bureau autre que le président ou les vice-présidents, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Le conseil communautaire peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants. » ;
- ㉑ *b)* Les troisième et quatrième alinéas sont supprimés.

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de l'intitulé du titre I^{er} du livre I^{er}, les mots : « et des conseillers communautaires » sont remplacés par les mots : « , des conseillers communautaires et du président et des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » ;
- ③ 2° À la deuxième colonne de la deuxième ligne du tableau constituant le troisième alinéa de l'article L. 52-11, après le mot : « municipaux », sont insérés les mots : « et du président et des vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale » ;
- ④ 3° Le livre I^{er} est complété par un titre VI ainsi rédigé :

- ⑤ « *TITRE VI*

⑥ **« DISPOSITIONS SPÉCIALES À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT ET DES VICE-PRÉSIDENTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE**

⑦ « Art. L. 273-13. – Le président et les vice-présidents sont élus dans les conditions fixées par le titre I^{er} du livre I^{er} et par le présent titre.

⑧ « CHAPITRE I^{ER}

⑨ « *Composition et durée du mandat*

⑩ « Art. L. 273-14. – Le président et les vice-présidents sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.

⑪ « Le président et les vice-présidents se renouvellent intégralement.

⑫ « L'élection a lieu le deuxième dimanche qui suit le renouvellement général des conseillers municipaux.

⑬ « Art. L. 273-15. – L'effectif est fixé conformément au deuxième alinéa de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, augmenté d'une unité.

⑭ « CHAPITRE II

⑮ « *Mode de scrutin*

⑯ « Art. L. 273-16. – Le président et les vice-présidents sont élus au scrutin de liste à un tour, avec dépôt de listes comportant au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, et au plus deux candidats supplémentaires, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

⑰ « Art. L. 273-17. – Le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale forme une circonscription électorale unique.

⑱ « Art. L. 273-18. – Il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application de l'avant-dernier alinéa.

- ⑲ « En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du même avant-dernier alinéa.
- ⑳ « Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.
- ㉑ « 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 de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.
- ㉒ « Le premier candidat de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages est directement élu président.
- ㉓ « *CHAPITRE III*
- ㉔ « *Conditions d'éligibilité*
- ㉕ « *Art. L. 273-19.* – Nul ne peut être élu président ou vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus et s'il n'en est conseiller communautaire.
- ㉖ « *CHAPITRE IV*
- ㉗ « *Déclaration de candidature*
- ㉘ « *Art. L. 273-20.* – Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale, ni sur plus d'une liste.
- ㉙ « *Art. L. 273-21.* – Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ㉚ « Chaque liste doit s'efforcer de représenter au mieux la diversité du territoire de la circonscription.
- ㉛ « *Art. L. 273-22.* – La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture d'une liste répondant aux conditions fixées aux articles L. 273-16, L. 273-20 et L. 273-21. Il en est délivré récépissé.

- ③② « Elle est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire porteur d'un mandat écrit établi par ce candidat. Elle indique expressément :
- ③③ « 1° Le titre de la liste présentée ;
- ③④ « 2° Les nom et prénoms du candidat tête de liste ;
- ③⑤ « 3° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile, profession de chacun des candidats et le nom de la commune du conseil municipal où il siège.
- ③⑥ « Le dépôt de la liste doit être assorti de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent ainsi que des documents officiels qui justifient qu'ils satisfont aux conditions posées aux deux premiers alinéas de l'article L. 273-19 et de la copie d'un justificatif d'identité de chacun des candidats.
- ③⑦ « La déclaration comporte la signature de chaque candidat. À la suite de sa signature, chaque candidat appose la mention manuscrite suivante : "La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection de vice-président sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste)."
- ③⑧ « Le dépôt de la liste est par ailleurs assorti de la copie d'un justificatif d'identité de chacun des candidats.
- ③⑨ « Sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa des mêmes articles L. 52-5 et L. 52-6.
- ④⑩ « *Art. L. 273-23.* – Les déclarations de candidature sont déposées au plus tard le deuxième mardi qui précède le jour du scrutin, à midi. Il en est donné récépissé provisoire.
- ④⑪ « Elles sont enregistrées si les conditions prévues aux articles L. 273-19, L. 273-20 à L. 273-22 sont remplies. Le refus d'enregistrement est motivé.
- ④⑫ « Un récépissé définitif est délivré par le représentant de l'État dans le département, après enregistrement, au plus tard le deuxième jeudi qui précède le jour du scrutin, à midi.
- ④⑬ « Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste.

- ④④ « Les retraits des listes complètes qui interviennent avant l'expiration des délais prévus au premier alinéa du présent article pour le dépôt des déclarations de candidatures sont enregistrés ; ils comportent la signature de la majorité des candidats de la liste.
- ④⑤ « *Art. L. 273-24.* – Le candidat désigné tête de liste, ou son mandataire, dispose d'un délai de quarante-huit heures pour contester le refus d'enregistrement devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le chef-lieu de département, qui statue dans les trois jours.
- ④⑥ « Lorsque le refus d'enregistrement est motivé par l'inobservation des articles L. 273-19 et L. 273-20, la liste dispose de quarante-huit heures pour se compléter, à compter de ce refus ou de la décision du tribunal administratif confirmant le refus.
- ④⑦ « Dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, la candidature est enregistrée si le tribunal administratif, saisi par le candidat tête de liste ou son mandataire, n'a pas statué dans le délai prévu au premier alinéa.
- ④⑧ « Dans tous les cas, les décisions du tribunal administratif ne peuvent être contestées qu'à l'occasion d'un recours contre l'élection.

④⑨ « *CHAPITRE V*

⑤⑦ « *Propagande*

- ⑤① « *Art. L. 273-25.* – La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième jeudi qui précède le scrutin.
- ⑤② « *Art. L. 273-26.* – Dans chaque département, une commission de propagande, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État, est chargée d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale.
- ⑤③ « *Art. L. 273-27.* – L'État prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées par l'article L. 273-26 ainsi que celles qui résultent de leur fonctionnement.
- ⑤④ « Sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés : le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires et les frais d'affichage. Un décret en Conseil d'État détermine la nature et le nombre des bulletins, affiches et circulaires dont le coût est remboursé ; il détermine également le montant des frais d'affichage.

- 55 « *Art. L. 273-28.* – Les articles L. 165, L. 211 et L. 215 sont applicables à l'élection des présidents et vice-présidents d'établissement public de coopération intercommunale.

56 « *CHAPITRE VI*

- 57 « *Opération préparatoire au scrutin*

- 58 « *Art. L. 273-29.* – Les collèges électoraux sont convoqués par décret publié au moins six semaines avant la date du scrutin.

59 « *CHAPITRE VII*

- 60 « *Opérations de vote*

- 61 « *Art. L. 273-30.* – Les voix données aux listes comprenant un candidat qui a fait acte de candidature sur plusieurs listes sont considérées comme nulles ; ces listes ne peuvent obtenir aucun siège.

- 62 « Est nul tout bulletin qui ne répond pas aux conditions de l'article L. 273-22, à l'exception des bulletins blancs.

- 63 « *Art. L. 273-31.* – Le recensement des votes est fait au chef-lieu du département, en présence des représentants des listes, par une commission dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État.

- 64 « Le recensement général est fait par la commission, prévue par le premier alinéa, compétente pour le département. Les résultats sont proclamés au plus tard à dix-huit heures, le lundi suivant le jour du scrutin.

65 « *CHAPITRE VIII*

- 66 « *Remplacement du président*

- 67 « *Art. L. 273-32.* – Le candidat venant immédiatement après la tête de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages est amené à remplacer le président élu dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

- 68 « Lorsque le premier alinéa ne peut être appliqué, il est procédé au renouvellement intégral du président et des vice-présidents.

69 « *CHAPITRE IX*

- 70 « *Remplacement des vice-présidents*

- 71 « *Art. L. 273-33.* – Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le vice-président élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

- ⑦② « Si le candidat ainsi appelé à remplacer le vice-président se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. À défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la section départementale.
- ⑦③ « Le représentant de l'État dans le département notifie le nom de ce remplaçant au président de l'établissement public de coopération intercommunale.
- ⑦④ « Le mandat de la personne ayant remplacé un vice-président dont le siège était devenu vacant expire lors du renouvellement des conseils municipaux qui suit son entrée en fonction.
- ⑦⑤ « Lorsque les premiers et deuxième alinéas du présent article ne peuvent être appliqués, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux. Toutefois, si le quart ou plus des sièges est vacant par suite du décès de leurs titulaires, il est procédé au renouvellement intégral dans les trois mois qui suivent la dernière vacance pour cause de décès, sauf le cas où le renouvellement général des conseils municipaux doit intervenir dans les trois mois suivant ladite vacance.
- ⑦⑥ « *CHAPITRE X*
- ⑦⑦ « *Contentieux*
- ⑦⑧ « *Art. L. 273-34.* – La section 7 du chapitre I^{er} du livre I^{er} du présent code est applicable. »

Article 3

Les dépenses résultant de l'organisation des opérations de vote prévues à l'article 2 sont à la charge de l'État.

Article 4

Les conditions d'application de l'article 2 sont fixées par décret pris en Conseil d'État.