



N° 3143

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2006.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à l'élection au suffrage universel direct
des **présidents des établissements publics**
de coopération intercommunale à fiscalité propre,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEAN-PIERRE BALLIGAND

Député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Selon les données publiées par la direction générale des collectivités locales, la France comptait au 1^{er} janvier 2006 2 573 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, regroupant 32 913 communes et 53,3 millions d'habitants. Près de 90 % des communes et 85,5 % de la population française sont aujourd'hui couverts par une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou un syndicat d'agglomération nouvelle. L'ensemble des groupements a prélevé 13,8 milliards d'euros de recettes fiscales en 2004 – montant à comparer aux 5,2 milliards d'euros perçus par les régions, au même titre et à la même période.

Il faut se féliciter de cet essor sans précédent, qui doit naturellement beaucoup aux premières lois de décentralisation, mais aussi et surtout à la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi Joxe) et celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).

Il faut cependant avoir le courage de reconnaître que ce bouleversement majeur du paysage territorial ne s'est pas accompagné comme il l'aurait dû d'une implication citoyenne plus grande dans le fonctionnement de l'intercommunalité.

S'agissant d'un niveau d'administration locale qui, sans être une collectivité territoriale à part entière, a le pouvoir de lever l'impôt, cette anomalie peut légitimement choquer.

L'article 14 de la Déclaration des droits l'homme et du citoyen de 1789 ne dispose-t-il pas en effet que *« les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »* ?

Sans compter que les citoyens sont bien en peine de dire aujourd'hui, faute d'un contrôle direct sur ces structures, quel rôle tient exactement l'intercommunalité dans leur vie quotidienne, qui la dirige et à quoi sont affectées les sommes qu'eux-mêmes et la collectivité nationale y consacrent.

L'introduction du suffrage universel dans la désignation de l'exécutif intercommunal aurait dès lors le double avantage de créer les conditions d'un débat démocratique autour des projets et problématiques communautaires – à commencer, sujet légitime, par le niveau de la fiscalité locale – et d'instituer une responsabilité directe de cet exécutif devant les citoyens.

Amorcé en février 1999, au moment de la discussion de la loi Chevènement, le débat sur l'assise démocratique de l'intercommunalité a connu quelques jalons et fait l'objet d'un nombre réduit d'initiatives politiques et/ou parlementaires :

- le rapport au Premier ministre de M. Pierre Mauroy au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation, qui recommande *« l'élection en 2007 au suffrage universel »*

direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre » (Refonder l'action publique locale, proposition n° 7, octobre 2000) ;

- un amendement de M. Bernard Roman « *posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* », défendu dans le cadre du projet de loi relatif à la démocratie de proximité (Assemblée nationale, juin 2001) ;

- une proposition de loi de M. Jacques Oudin « *tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* » (Sénat, juin 2001) ;

- un rapport d'information de M. Michel Piron, *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?*, invitant à « *s'interroger sur le mode de désignation des élus intercommunaux* » (Assemblée nationale, février 2006).

Si elle partage avec ces différentes initiatives un objectif analogue – introduire davantage de légitimité démocratique dans le fonctionnement de l'intercommunalité –, la présente proposition de loi s'en écarte toutefois pour explorer une solution originale et plus rarement envisagée : l'élection au suffrage universel direct du seul président de l'intercommunalité.

Soucieux de ne pas transformer prématurément l'intercommunalité en une collectivité territoriale à part entière, nous proposons en premier lieu, comme d'autres, de ne réserver le suffrage universel qu'aux EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire à ceux où le déficit démocratique est à la fois le plus sensible et le moins compréhensible.

Mais nous tenons également à ne pas remettre en cause le lien vital qui unit les communes aux intercommunalités, à ne pas mettre en place à grande échelle une légitimité territoriale concurrente de celle des communes, et encore moins à instituer une « supracommunalité » qui nierait l'histoire et le fondement même de l'intercommunalité dans notre pays.

C'est la raison pour laquelle, plutôt qu'une élection directe de l'ensemble des conseillers intercommunaux, nous proposons le maintien d'une assemblée délibérative intercommunale, désignée dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui par les communes et représentant les intérêts communaux, face à un président seul dépositaire de l'intérêt intercommunal, puisqu'élu désormais au suffrage universel direct, le même jour que les élections municipales, sur la base d'une circonscription intercommunale. Celui-ci constituerait librement son équipe (le bureau de l'EPCI) au sein de l'assemblée délibérante.

Une telle option garantit aux EPCI à fiscalité propre une visibilité et une légitimité démocratique indiscutables (débat sur la politique intercommunale entre électeurs et éligibles ; débats sur les projets intercommunaux entre pouvoirs exécutif et délibératif), tout en préservant l'identité des communes, leur représentation actuelle au sein des EPCI et leur légitimité à y faire valoir les intérêts communaux.

L'article 1^{er} de la proposition de loi complète le code général des collectivités territoriales par un article L. 5211-9-3 qui institue des modalités particulières d'élection pour

le président des EPCI à fiscalité propre et renvoie pour cela à un titre cinquième (nouveau) du livre premier du code électoral.

L'**article 2** et l'**article 3**, rédactionnels, modifient en conséquence certains intitulés du code électoral.

L'**article 4** crée au sein du livre premier du code électoral un titre cinquième consacré à l'élection des présidents des EPCI à fiscalité propre. Les articles L. 273-1 à L. 273-24 établissent la durée du mandat, le mode de scrutin, les conditions d'éligibilité et inéligibilités, les incompatibilités, les déclarations de candidature, la propagande, les opérations préparatoires au scrutin et le remplacement des présidents des EPCI à fiscalité propre, ainsi que les conditions d'application de la loi. L'ensemble de ces articles s'inspire essentiellement des dispositions générales relatives à l'élection des conseillers municipaux (articles L. 225 à L. 251) et des dispositions particulières aux communes de plus de 3 500 habitants (articles L. 260 à L. 270) ainsi, en tant que de besoin, que de certaines dispositions relatives à l'élection des conseillers généraux (articles L. 191 à L. 224) – seul autre exemple d'élection uninominale à l'échelon local.

L'**article 5**, rédactionnel, écarte les EPCI à fiscalité propre d'un dispositif de présidence temporaire qui n'a plus de raison d'être (article L. 5211-9 du même code).

L'**article 6** modifie l'article L. 46-1 du code électoral de manière à intégrer la présidence d'un EPCI à fiscalité propre dans la liste des mandats électoraux dont il n'est pas possible de détenir plus de deux à la fois.

L'**article 7** prévoit enfin la compensation à due concurrence des dépenses occasionnées pour l'État par la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 5211-9-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5211-9-3.* – Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est élu dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral. »

Article 2

L'intitulé du livre I^{er} du code électoral est ainsi rédigé : « Élections des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

Article 3

L'intitulé du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est ainsi rédigé : « Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

Article 4

- ① Le livre I^{er} du code électoral est complété par un titre V ainsi rédigé :

- ② « TITRE V
- ③ « **DISPOSITIONS SPECIALES A L'ELECTION DES PRESIDENTS
DES ETABLISSEMENTS PUBLICS
DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A FISCALITE PROPRE**

- ④ « *CHAPITRE I^{ER}*

- ⑤ « **Durée du mandat**

- ⑥ « *Art. L. 273-1.* – Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est élu pour six ans.

- ⑦ « Lors même qu'il a été élu dans l'intervalle, son mandat prend fin à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux.

- ⑧ « *CHAPITRE II*

- ⑨ « **Mode de scrutin**

⑩ « Art. L. 273-2. – Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est élu au suffrage universel direct par l'ensemble des électeurs inscrits dans les communes membres dudit établissement.

⑪ « Les élections se déroulent au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, les mêmes jours que ceux du renouvellement général des conseils municipaux, dans le respect des dispositions de l'article L. 227.

⑫ « Nul n'est élu président au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

⑬ « 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;

⑭ « 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

⑮ « Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

⑯ « CHAPITRE III

⑰ « **Conditions d'éligibilité et inéligibilités**

⑱ « Art. L. 273-3. – Nul ne peut être élu président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus.

⑲ « Sont éligibles tous les citoyens inscrits sur une liste électorale d'une des communes membres dudit établissement ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection.

⑳ « Art. L. 273-4. – Ne peuvent être élus présidents d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

㉑ « 1° les individus privés du droit électoral ;

㉒ « 2° les majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle ;

㉓ « 3° pour une durée d'un an, les présidents des groupements de communes visés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1998 relative à la transparence financière de la vie politique qui n'ont pas souscrit aux obligations prévues au même article.

㉔ « Art. L. 273-5. – Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ne peuvent être candidats à la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination.

㉕ « Art. L. 273-6. – Ne peuvent être élus présidents d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions :

㉖ « – depuis moins de trois ans, les préfets de région et les préfets ;

- ②⑦ « – depuis moins d'un an, les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture, les directeurs de cabinet de préfet, les sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet et les secrétaires généraux ou chargés de mission pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse.
- ②⑧ « Ne peuvent être élus dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :
- ②⑨ « 1° les magistrats des cours d'appel ;
- ③① « 2° les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ;
- ③② « 3° les officiers des armées de terre, de mer et de l'air ;
- ③③ « 4° les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance ;
- ③④ « 5° les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale ;
- ③⑤ « 6° les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ;
- ③⑥ « 7° les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires en chef de sous-préfecture ;
- ③⑦ « 8° les directeurs de cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de conseil général et de conseil régional, les directeurs de cabinet des présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics ;
- ③⑧ « 9° en tant que chargés d'une circonscription territoriale de voirie : les ingénieurs en chef, ingénieurs divisionnaires et ingénieurs des travaux publics de l'État, les chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics de l'État.
- ③⑨ « Les agents salariés intercommunaux ne peuvent être élus à la présidence de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui les emploie. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité dudit établissement qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession.
- ④① « Les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, auront été admis à faire valoir leurs droits à la retraite.
- ④② « *Art. L. 273-7.* – Ne peuvent être élus présidents d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre les personnes désignées aux articles L. 6 et L. 7 et celles privées de leur droit d'éligibilité par décision judiciaire en application des lois qui autorisent cette privation.

④① « Art. L. 273-8. – Nul ne peut être élu président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'il a été frappé d'une amende ou déclaré solidaire pour le paiement d'une amende, par application des articles 3 et 7 (2°) de l'ordonnance du 18 octobre 1944 relative à la confiscation des profits illicites, modifiée par l'ordonnance du 6 janvier 1945.

④② « Art. L. 273-9. – Peut être déclaré inéligible pendant un an à la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit.

④③ « Art. L. 273-10. – Tout président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 273-4 et L. 273-6 à L. 273-8 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles L. 273-21 et L. 273-22.

④④ « Lorsque le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux, le recours éventuel contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif.

④⑤ « CHAPITRE IV

④⑥ « **Incompatibilités**

④⑦ « Art. L. 273-11. – Les fonctions de président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sont incompatibles avec celles :

④⑧ « 1° de préfet ou sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ;

④⑨ « 2° de fonctionnaire des corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement de la police nationale ;

④⑩ « 3° de représentant légal des établissements communaux ou intercommunaux mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière dans le groupement de communes de rattachement de l'établissement où il est affecté.

④⑪ « Les personnes désignées à l'article L. 46 et au présent article qui seraient élues présidentes d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. À défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, elles seront réputées avoir opté pour la conservation dudit emploi.

52

« CHAPITRE V

53

« **Déclarations de candidature**

54

« Art. L. 273-12. – Tout candidat à l'élection à la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit obligatoirement, avant chaque tour de scrutin, souscrire une déclaration de candidature.

55

« Cette déclaration, revêtue de la signature du candidat, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession.

56

« Elle doit être déposée au plus tard :

57

« – pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures ;

58

« – pour le second tour, le mardi qui suit le premier tour, à 18 heures.

59

« À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat répond aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 273-3.

60

« Si la déclaration de candidature n'est pas accompagnée des pièces mentionnées au deuxième alinéa ou si ces pièces n'établissent pas que le candidat répond aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 273-3, elle n'est pas enregistrée.

61

« Le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous trois jours.

62

« Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.

63

« Art. L. 273-13. – Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits.

64

« Dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

65

« Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

66

« CHAPITRE VI

67

« **Propagande**

68 « Art. L. 273-14. – L'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, tracts, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur sont interdites.

69 « Art. L. 273-15. – Des commissions sont chargées d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale.

70 « L'État prend à sa charge les dépenses provenant des opérations que ces commissions effectuent, celles qui résultent de leur fonctionnement, ainsi que le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, circulaires et affiches et les frais d'affichage pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours de scrutin.

71 « Art. L. 273-16. – Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement de six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque enfreindra les dispositions de l'article L. 273-14.

72 « CHAPITRE VII

73 « **Opérations préparatoires au scrutin**

74 « Art. L. 273-17. – Les collèges électoraux sont convoqués par décret.

75 « Art. L. 273-18. – Par dérogation à l'article L. 273-17, pour les élections partielles, les collèges électoraux sont convoqués par arrêté préfectoral.

76 « L'arrêté de convocation est publié dans les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale quinze jours au moins avant l'élection.

77 « CHAPITRE VIII

78 « **Remplacement**

79 « Art. L. 273-19. – En cas de vacance du siège de président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour quelque raison que ce soit, les fonctions de président sont provisoirement assurées par le doyen d'âge.

80 « Les électeurs sont réunis dans le délai de trois mois pour procéder à l'élection d'un nouveau président dans les conditions fixées à l'article L. 273-2.

81 « Si le renouvellement du siège doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection du président se déroule à la même époque.

82 « CHAPITRE IX

83 « **Contentieux**

84 « Art. L. 273-20. – Tout électeur et tout éligible ont le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre devant le tribunal administratif.

⑧⑤ « Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au tribunal administratif.

⑧⑥ « *Art. L. 273-21.* – Le tribunal administratif statue, sauf recours au Conseil d'État.

⑧⑦ « *Art. L. 273-22.* – Le recours au Conseil d'État contre la décision du tribunal administratif est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

⑧⑧ « Le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre proclamé reste en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.

⑧⑨ « Toutefois, l'appel au Conseil d'État contre la décision du tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif lorsque l'élection du même président a déjà été annulée sur un précédent pourvoi dirigé contre des opérations électorales antérieures pour la même cause d'inéligibilité, par une décision du tribunal administratif devenue définitive ou confirmée en appel par le Conseil d'État.

⑨① « Dans les cas de cette espèce, le tribunal administratif est tenu de spécifier que l'appel éventuel n'aura pas d'effet suspensif.

⑨② « *Art. L. 273-23.* – Le tribunal administratif peut, en cas d'annulation d'une élection pour manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularité dans le déroulement du scrutin, décider, nonobstant appel, la suspension du mandat de celui dont l'élection a été annulée.

⑨③ « En ce cas, le Conseil d'État rend sa décision dans les trois mois de l'enregistrement du recours. À défaut de décision définitive dans ce délai, il est mis fin à la suspension.

⑨④ « Dans les cas non visés aux alinéas précédents, le Conseil d'État rend sa décision dans les six mois qui suivent l'enregistrement du recours.

⑨⑤ « *CHAPITRE X*

⑨⑥ « ***Conditions d'application***

⑨⑦ « *Art. L. 273-24.* – Des décrets pris en Conseil d'État déterminent les conditions d'application du présent titre. »

Article 5

① Le dernier alinéa de l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

② « Cette dernière disposition ne s'applique pas à l'établissement public de coopération intercommunale visé à l'article L. 5211-9-3. »

Article 6

① Le premier alinéa de l'article L. 46-1 du code électoral est ainsi rédigé :

- ② « Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal, président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

Article 7

Les dépenses pour l'État résultant de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €
ISBN : 2-11-1231278-4
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

N° 3143 Proposition de loi de M. Jean-Pierre Balligand tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre