



N° 4544

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2021.

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer 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 Mesdames et Messieurs

Emmanuel MAQUET, Édith AUDIBERT, Philippe BENASSAYA, Julien DIVE,
Fabien DI FILIPPO, Jean-Luc BOURGEOUX, Didier QUENTIN, Maxime
MINOT, Bernard BOULEY,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Selon une récente étude de l'organisation Internationale d'études Créés il y a maintenant près de trente ans, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre font désormais partie intégrante de nos territoires. Véritable fil rouge des récentes réformes territoriales, l'intercommunalité a permis une meilleure organisation du pouvoir local.

Grâce à cette organisation, deux grandes améliorations sont en effet intervenues dans l'exercice quotidien de ce pouvoir. En premier lieu, une meilleure mutualisation des équipements publics. En second lieu, un pouvoir financier renforcé par la coopération intercommunale, désormais capable de mieux négocier et d'investir davantage dans des infrastructures. En outre, cette mise en commun des ressources fiscales a permis d'atténuer les fortes disparités entre communes. Les études montrent que, dans les communes membres d'une EPCI, les investissements progressent plus vite, tandis que la charge de la dette par habitant diminue significativement.

Preuve de ce succès, les chiffres montrent une nette progression de nombre d'EPCI à fiscalité propre depuis leur création. Au 1er janvier 2021, la France métropolitaine et les départements d'outre-mer (DOM) comptaient ainsi 1 253 EPCI à fiscalité propre sur 34 965 communes. La Loi du 16 décembre 2010, en imposant la généralisation du rattachement de communes isolées, a par ailleurs définitivement consacré l'usage de l'intercommunalité en France.

Toutefois, le bilan de cette réforme reste aujourd'hui à nuancer. Si les EPCI induisent certes un meilleur maillage territorial, cette transition ne s'est pas accompagnée d'une démocratisation qui aurait dû être nécessairement mise en œuvre. En effet, le conseil des EPCI reste formé de délégués des communes, fléchés lors de la constitution des listes municipales, qui choisissent en leur propre sein leur président et vice-président.

Dans les territoires, de nombreux citoyens souhaiteraient s'exprimer directement sur le fonctionnement des EPCI, à l'image du fonctionnement des communes, qui restent aujourd'hui la circonscription administrative la plus appréciée de nos concitoyens.

La présente proposition de Loi vise à ainsi étendre au suffrage universel direct l'élection du seul président d'EPCI à fiscalité propre, donnant ainsi la

parole aux citoyens sur la gestion de ces établissements publics ; les vices présidents étant élus, comme aujourd'hui, au sein du conseil communautaire.

Cette réforme renforcera la démocratie locale. Elle donnera en effet une légitimité plus forte du chef de l'exécutif de l'EPCI, aujourd'hui acteur incontournable de la vie publique locale, avec des délégués de communes qui formeront ainsi un véritable parlement des territoires.

Son **article 1er** complète le code général des collectivités territoriales par un nouvel article L. 5211-9-3 qui précise les modalités particulières d'élection pour le président des EPCI à fiscalité propre et renvoie pour cela à un titre sixième du livre premier du code électoral.

L'**article 2** et l'**article 3** en conséquence modifient certains intitulés dudit 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. 273-13 à L. 273-36 établissent la durée du mandat, le mode de scrutin, les conditions d'éligibilité et inéligibilité, 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 que de certaines dispositions relatives à l'élection des conseillers départementaux (articles L. 191 à L. 224) – seul autre exemple d'élection binominale 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 la compensation à due concurrence des dépenses occasionnées pour l'État par la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le paragraphe 2 de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par 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 Ier du code électoral. »

Article 2

Après le mot : « municipaux », la fin de l'intitulé du livre I^{er} du code électoral est ainsi rédigée : « , des conseillers communautaires des départements et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

Article 3

Après le mot : « municipaux », la fin de l'intitulé du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est ainsi rédigé : « , des conseillers communautaires 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 VI ainsi rédigé :
- ② « *TITRE VI*

③ **« DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À L'ÉLECTION DES PRÉSIDENTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE**

④ **« CHAPITRE I^{ER}**

⑤ **« Durée du mandat**

⑥ « Art. L. 273-13. – Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est élu pour six ans.

⑦ « Même lorsqu'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. 273-14. – 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 de cet 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. 273-15. – 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 1er janvier de l'année de l'élection.
- ⑳ « Art. L. 273-16. – 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 « Art. L. 273-17. – Pendant la durée de leurs fonctions, le Défenseur des droits 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.
- ㉔ « Art. L. 273-18. – 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 :
- ㉕ « – depuis moins de trois ans, les préfets de région et les préfets ;
- ㉖ « – 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.
- ㉗ « Ne peuvent être élus dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :
- ㉘ « 1° Les magistrats des cours d'appel ;
- ㉙ « 2° Les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ;
- ㉚ « 3° Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air ;
- ㉛ « 4° Les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance ;
- ㉜ « 5° Les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale ;
- ㉝ « 6° Les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ;

- ③④ « 7° Les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires en chef de sous préfecture ;
- ③⑤ « 8° Les directeurs de cabinet du président du conseil départemental et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de conseil départementaux 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 de Corse et de ses établissements publics ;
- ③⑥ « 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.
- ③⑦ « 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.
- ③⑧ « Les délais mentionnés au présent article ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, ont été admis à faire valoir leurs droits à la retraite.
- ③⑨ « *Art. L. 273-19.* – 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.
- ④⑩ « *Art. L. 273-20.* – 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, en application de l'article 3 et du 2° de l'article 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1944 relative à la confiscation des profits illicites, modifiée par l'ordonnance du 6 janvier 1945.
- ④⑪ « *Art. L. 273-21.* – 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.

- ④② « Art. L. 273-22. – 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 aux articles L. 273-16 et L. 273-18 à L. 273-20 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours suivant la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles L. 273-33 et L. 273-34.
- ④③ « 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.

④④ « *CHAPITRE IV*

④⑤ « *Incompatibilités*

- ④⑥ « Art. L. 273-23. – Les fonctions de président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sont incompatibles avec celles :
- ④⑦ « 1° De préfet ou sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ;
- ④⑧ « 2° De fonctionnaire des corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement de la police nationale ;
- ④⑨ « 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.
- ⑤⑩ « Les personnes mentionnées à l'article L. 46 et au présent article qui seraient élues présidentes d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont, 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 sont réputées avoir opté pour la conservation dudit emploi.

51

« CHAPITRE V

52

« Déclarations de candidature

53

« Art. L. 273-24. – 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.

54

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

55

« Elle doit être déposée au plus tard :

56

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

57

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

58

« À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat répond aux conditions d'éligibilité prévues à l'article L. 273-15.

59

« 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 à l'article L. 273-15, elle n'est pas enregistrée.

60

« 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.

61

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

62

« Art. L. 273-25. – 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.

63

« 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.

- 64 « 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.

65 « *CHAPITRE VI*

66 « *Propagande*

- 67 « *Art. L. 273-26.* – 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.

- 68 « *Art. L. 273-27.* – Des commissions sont chargées d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale.

- 69 « 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.

- 70 « *Art. L. 273-28.* – Est puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement de six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque enfreint les dispositions de l'article L. 273-26.

71 « *CHAPITRE VII*

72 « *Opérations préparatoires au scrutin*

- 73 « *Art. L. 273-29.* – Les collègues électoraux sont convoqués par décret.

- 74 « *Art. L. 273-30.* – Par dérogation à l'article L. 273-29, pour les élections partielles, les collègues électoraux sont convoqués par arrêté préfectoral.

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

76

« CHAPITRE VIII

77

« Remplacement

78

« Art. L. 273-31. – 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.

79

« 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. 273-14.

80

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

81

« CHAPITRE IX

82

« Contentieux

83

« Art. L. 273-32. – 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.

84

« 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.

85

« Art. L. 273-33. – Le tribunal administratif statue, sauf recours devant le Conseil d'État.

86

« Art. L. 273-34. – Le recours devant le Conseil d'État contre la décision du tribunal administratif est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

87

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

88

« Toutefois, l'appel devant le 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.

- ⑧9 « Dans les cas de cette espèce, le tribunal administratif est tenu de spécifier que l'appel éventuel n'a pas d'effet suspensif.
- ⑨0 « *Art. L. 273-35.* – 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 l'appel, la suspension du mandat de celui dont l'élection a été annulée.
- ⑨1 « Dans ce cas, le Conseil d'État rend sa décision dans les trois mois suivant l'enregistrement du recours. À défaut de décision définitive dans ce délai, il est mis fin à la suspension.
- ⑨2 « Dans les cas non mentionnés aux deux premiers alinéas, le Conseil d'État rend sa décision dans les six mois qui suivent l'enregistrement du recours.

⑨3 « *CHAPITRE X*

⑨4 « *Conditions d'application*

- ⑨5 « *Art. L. 273-36.* – 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 mentionné à l'article L. 5211-9-3. »

Article 6

- ① Le premier alinéa de l'article L. 46-1 du code électoral est complété par les mots :
- ② « , président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

Article 7

La perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.