

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, municipaux et communautaires

Les dispositions spécifiques sur l'intercommunalité

Mai 2013

NOTE



L'Assemblée nationale a adopté, le 17 avril 2003, la loi n°2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Validé par le Conseil constitutionnel par une décision en date du 16 mai 2013 (n° 2013-66 DC), ce texte prévoit tout d'abord de proroger le mandat des conseillers généraux et régionaux jusqu'en mars 2015 (art. 47). Le premier titre du texte modifie également les modalités d'élection des conseillers généraux, désormais dénommés « conseillers départementaux » (art. 1^{er}). Ces élus seraient désignés à l'échelle de cantons redéfinis¹, pour 6 ans, au scrutin binominal (un homme et une femme).

Le deuxième titre de la loi porte sur l'élection des conseillers municipaux et communautaires (art. 22 s.). Il modifie le seuil de population à partir duquel les conseillers municipaux seront élus au scrutin de liste à compter de 2014 (de 3500 à 1000 habitants). Par ailleurs, les conseillers communautaires (dénomination désormais reconnue par les textes – art. 32) ne seront plus désignés par et parmi les conseillers municipaux. Même si dans les communes de moins de 1000 habitants, ils resteront désignés par le conseil municipal, mais « dans l'ordre du tableau », ils seront élus au suffrage universel direct lors des élections municipales dans les communes se situant au-dessus de ce seuil. Les candidats seront présentés sur les mêmes bulletins de vote mais deux listes distinctives seront à constituer : l'une pour les candidats au mandat de conseil municipal, l'autre pour les élections communautaires (avec un ordre de classement pouvant être différent sous certaines conditions). Les élus communautaires seront désignés dans l'ordre de présentation sur la liste.

¹ Le nombre de cantons est égal, dans chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1^{er} janvier 2013. Cependant, le nombre de cantons dans chaque département comptant plus de 500 000 habitants ne peut être inférieur à 17. Il ne peut être inférieur à 13 dans les départements comptant entre 150 000 et 500 000 habitants.

I. L'élection des conseillers communautaires

Jusqu'à présent, dans les communautés de communes et d'agglomération, les conseillers communautaires étaient élus par et parmi les conseillers municipaux, au scrutin uninominal majoritaire à deux ou trois tours.

Dans les communautés urbaines, les conseillers étaient en revanche élus au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre ces listes s'opérait à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

La loi de réforme des collectivités territoriales avait programmé le changement de mode de désignation en prévoyant, dans son article 8, que les conseillers communautaires seraient désignés à partir du prochain renouvellement général des conseils municipaux au suffrage universel direct, dans toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, « dans les conditions fixées par la loi ».

La loi relative aux élections locales (dite « Valls ») précise les conditions dans lesquelles s'organisera une telle désignation et crée un nouveau Titre au sein du code électoral intitulé « Dispositions spéciales à l'élection des conseillers communautaires ». L'article 41 de cette loi prévoit d'étendre aux syndicats d'agglomération nouvelle ces dispositions ainsi que celles des articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du CGCT.

a. Dans les communes dont les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste

Les candidats au mandat de conseiller communautaire et de conseiller municipal figureront sur un seul et même bulletin mais deux listes distinctes devront être constituées. Les conseillers communautaires apparaîtront donc sur une liste distinctive.

Afin de garantir que l'ensemble des conseillers communautaires seront également élus conseillers municipaux, les parlementaires ont adopté plusieurs mesures de précaution :

a) la liste des candidats aux sièges de conseillers communautaires devra comporter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un nom si le nombre de sièges est inférieur à 5 et de 2 noms dans le cas inverse ;

b) Les candidats aux sièges de conseiller communautaire figureront dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal ;

b) La liste des candidats aux sièges de conseillers communautaires devra être composée alternativement de candidats de chaque sexe ;

c) Tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste « communautaire » devront figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal ;

d) Tous les candidats aux sièges de conseillers communautaires devront figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal.

Enfin, dans les communes au sein desquelles le nombre de conseillers communautaires sera très proche de celui des conseillers municipaux², les candidats aux sièges de conseillers communautaires devront respecter l'ordre des candidats au conseil municipal à partir du premier de ceux-ci.

Dans l'hypothèse où, malgré la mise en œuvre de ces dispositions, un conseiller communautaire n'aurait pas été élu conseiller municipal, il sera remplacé par le premier conseiller municipal de même sexe élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal, non élu conseiller communautaire.

² Lorsque plus des 3/5^{ème} des conseillers municipaux deviendront conseillers communautaires.

Les sièges seront ensuite répartis entre les listes, conformément aux modalités prévues par l'article L. 262 du code électoral :

- au premier tour de scrutin, sera 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, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y aura plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y aura moins de quatre sièges à pourvoir. Une fois cette attribution opérée, les autres sièges seront répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

- dans l'hypothèse où aucune liste n'aura recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il sera procédé à un deuxième tour. Il sera attribué à la liste ayant obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y aura plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y aura moins de quatre sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges seront répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Les listes qui n'auront pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne seront pas prises en compte dans la répartition des sièges. Les sièges seront attribués aux candidats dans leur ordre de présentation sur leur liste.

Exemple n°1 :

Bulletin de vote pour la liste A

La commune dispose de 6 sièges au sein du conseil communautaire.

La liste des candidats au mandat de conseiller communautaire doit, de ce fait, être composée de 8 personnes (6+2).

La loi prévoyant que le premier ¼ des candidats au mandat de conseiller communautaire doit figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal, Monsieur 1 et Madame 2 doivent obligatoirement être placés en tête de liste.

L'ensemble des candidats au mandat de conseiller communautaire devant figurer dans les trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au mandat de conseiller municipal, les 8 candidats « communautaires » devront se situer entre la première et la neuvième position sur la liste municipale.

Liste des candidats au mandat de conseiller municipal

Monsieur 1
Madame 2
Monsieur 3
Madame 4
Monsieur 5
Madame 6
Monsieur 7
Madame 8
Monsieur 9
Madame 10
Monsieur 11
Madame 12
Monsieur 13
Madame 14
Monsieur 15

Liste des candidats au mandat de conseiller communautaire

Monsieur 1
Madame 2
Monsieur 3
Madame 4
Monsieur 5
Madame 6
Monsieur 7
Madame 8

Exemple n°2 :

Bulletin de vote pour la liste A

La commune dispose de 2 sièges au sein du conseil communautaire.

La liste des candidats au mandat de conseiller communautaire doit, de ce fait, être composée de 3 personnes (2+1).

La loi prévoyant que le premier quart des candidats « communautaires » doit figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal, Monsieur 1 doit obligatoirement être placé en tête de liste.

L'ensemble des candidats au mandat de conseiller communautaire devant figurer dans les trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au mandat de conseiller municipal, les deux autres personnes devront être placées entre la première et la onzième position au sein de la liste municipale.

Liste des candidats au mandat de conseiller municipal

Monsieur 1
Madame 2
Monsieur 3
Madame 4
Monsieur 5
Madame 6
Monsieur 7
Madame 8
Monsieur 9
Madame 10
Monsieur 11
Madame 12
Monsieur 13
Madame 14
Monsieur 15
Madame 16
Monsieur 17
Madame 18
Monsieur 19

Liste des candidats au mandat de conseiller communautaire

Monsieur 1
Madame 2, 4, 6, 8 ou 10
Monsieur 3, 5, 7, 9 ou 11

b. Dans les communes regroupant moins de 1000 habitants

Les conseillers communautaires issus de communes dont les conseils municipaux ne seront pas élus au scrutin de liste, seront les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau.

L'article 35 de la loi confère une valeur législative au tableau qui énumère et classe les membres du conseil municipal, conformément aux alinéas 6 et 7 de l'article 34 de la Constitution qui exigent que « la loi fixe également les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ». Jusqu'à présent, ces dispositions étaient régies par les articles R. 2121-1 s. du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, l'ordre du tableau sera le suivant :

- le maire ;
- les adjoints : selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste³ ;
- les conseillers municipaux : par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal et entre conseillers élus le même jour, en fonction du plus grand nombre de suffrages obtenus.

c. Le cas des communes associées

- La suppression des sections électorales dans les communes de moins de 20 000 habitants

Le député Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, a fait adopter un amendement en deuxième lecture afin de supprimer les sections électorales dans les communes de moins de 20 000 habitants (art. 27).

Ces sections électorales se retrouvent dans les « communes associées » créées suite à la loi Marcellin de 1971. Ainsi, dans les communes regroupant moins de 20 000 habitants et comprenant des communes associées, les sections électorales seront supprimées lors des prochaines élections municipales. Le rapport de la commission des lois justifie cette décision comme suit :

« Les débats en première lecture ayant été l'occasion de montrer comment ce sectionnement, obligeant de présenter des listes dans chacun des secteurs de la commune, peut rendre compliquée la répartition des sièges de conseiller intercommunal entre les sections. En outre, la présence de majorités divergentes entre les sections provoque régulièrement des conflits et des blocages au sein des conseils municipaux et affaiblit la représentation communale. »

- La répartition des sièges entre les sections électorales

Dans les communes au sein desquelles les secteurs municipaux ou les sections électorales subsisteront, le nouvel article L. 273-7 du code électoral, créé par l'article 33 de la loi « Valls » prévoit que les sièges de conseillers communautaires seront répartis entre les secteurs ou les sections, en fonction de leur population respective, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne⁴.

Une fois cette répartition établie, si une ou plusieurs sections ne disposent d'aucun conseiller communautaire à élire, l'ensemble des sections électorales de la commune sont supprimées. Si ces sections correspondaient à des communes associées, elles seront remplacées par des communes déléguées.

- L'élection des conseillers communautaires

Les sièges de conseillers communautaires seront attribués au maire délégué lorsque la section électorale correspond à une commune associée, puis aux conseillers municipaux ayant obtenu le plus de suffrages dans la section.

³ S'agissant de la désignation des conseillers communautaires, l'ordre des adjoints sera, dans les communes de moins de 1000 habitants, seulement fonction de l'ordre de leur élection puisque l'article 29 de la présente loi a modifié le seuil de 3 500 habitants fixé à l'article L. 2122-7-1 du CGCT.

⁴ Lorsque les sections ne correspondent pas à des communes associées, cette répartition s'effectuera en fonction du nombre d'électeurs inscrits.

2. Le lien entre les mandats de conseiller municipal et de conseiller communautaire

Comme évoqué plus haut, la loi impose que tous les conseillers communautaires soient également conseillers municipaux (ou de conseiller d'arrondissement) sauf à être inéligibles et remplacés par des suivants de listes. Ce lien entre les deux mandats perdurera durant toute la durée du mandat.

En effet, le nouvel article L. 273-5 II du code électoral prévoit désormais **qu'en cas de dissolution d'un conseil municipal** par décret ou par décision préfectorale en cas d'urgence, ou de renouvellement du conseil municipal en application de l'article L. 270 du code électoral, le mandat des conseillers communautaires issus de ladite commune sera prorogé jusqu'à l'élection consécutive.

En cas d'annulation de l'élection de l'ensemble du conseil municipal ou de suspension par le juge administratif du mandat de conseiller municipal, cette décision s'appliquera également aux élus communautaires.

Par ailleurs, **dans les communes de plus de 1000 habitants**, le nouvel article L. 273-10 du code électoral dispose que :

« **lorsque le siège d'un conseiller communautaire devient vacant**, pour quelque cause que ce soit, il est pourvu par le candidat de même sexe élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu .

Lorsqu'il n'y a plus de candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement pouvant le remplacer sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement de même sexe élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire.

Lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement pouvant être désigné en application des deux premiers alinéas, le siège de conseiller communautaire reste vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune. »

Dans les communes regroupant moins de 1000 habitants, l'article L. 273-12 prévoit qu'en cas de cessation du mandat d'un conseiller communautaire, celui-ci sera remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive⁵.

⁵ Une disposition spécifique est prévue en cas de cessation consécutive des mandats de conseiller communautaire et de maire ou d'adjoint.

3. L'élection des conseillers municipaux

A l'avenir, le texte prévoit que, dans les communes de moins de 1000 habitants, les bulletins déposés dans l'urne comportant plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire seront déclarés valables. Dans ce cas, les derniers noms inscrits au-delà de ce nombre ainsi que les noms des personnes qui n'étaient pas candidats ne seront pas décomptés.

Dans ces mêmes communes, les candidats pourront se présenter de façon isolée ou groupée. Toutefois, seuls les candidats présents au premier tour pourront se présenter au second, sauf si le nombre de candidats au premier tour de scrutin s'avère inférieur au nombre de sièges à pourvoir. **Les déclarations de candidature seront obligatoires** au premier tour de scrutin pour tous les candidats et, au second tour, pour les candidats qui ne se sont pas présentés au premier tour. Elles devront être préalablement déposées en préfecture ou en sous-préfecture.

Afin de faciliter la constitution de listes dans les plus petites communes, les députés ont finalement partiellement repris les dispositions qu'ils avaient adoptées en première lecture, visant à réduire le nombre de leurs conseillers municipaux.

Ainsi, dans les communes de moins de 100 habitants, le nombre de conseillers municipaux passera de 9 à 7.

4. Dispositions diverses

- Les règles d'inéligibilités et d'incompatibilité

Les parlementaires ont tout d'abord élargi les cas d'inéligibilité des conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort au sein duquel ils exercent, ou ont exercé, les fonctions suivantes, depuis moins de 6 mois :

« Les personnes exerçant au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur-adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ».

Les règles d'incompatibilités ont été également revues comme suit :

- le mandat de conseiller municipal est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein du CCAS de la commune ;
- le mandat de conseiller intercommunal est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein du CIAS créé par l'EPCI ;
- le mandat de conseiller intercommunal est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'EPCI ou de ses communes membres.

- L'accord sur la répartition des sièges repoussé au 30 août 2013

Les parlementaires ont entériné le report de la date limite fixée aux communes pour trouver un accord, à la majorité qualifiée, sur la répartition des sièges au sein du conseil communautaire, du 30 juin au 31 août 2013 (art. 38). Pour mémoire, cet accord entrerait en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en mars 2014. Ce report s'avérait nécessaire dans les territoires concernés par une fusion au 1^{er} janvier 2014 puisque les services de la DGCL ont considéré que les délibérations des communes ne pourront être prises qu'à compter de la date de

notification de l'arrêté portant fusion. Or, cet arrêté ne pouvait être pris dans un nombre non négligeable de territoires qu'à la fin du mois de mai 2013, ce qui n'aurait laissé qu'un seul mois aux communes pour délibérer.

L'Assemblée nationale a également voté un report de la date butoir imposée aux préfets pour prendre leur arrêté sur cette question, du 30 septembre au 31 octobre 2013.

- Prorogation possible des mandats en cas de fusion au 1^{er} janvier 2014

Il est également prévu que dans les communautés issues d'une fusion au 1^{er} janvier 2014, le mandat des délégués communautaires soit prorogé jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire issu du renouvellement général des conseils municipaux de 2014 (art. 34).

Durant cette période, la présidence du groupement serait octroyée au président du groupement comptant le plus grand nombre d'habitants parmi les communautés ayant fusionné. Ces pouvoirs seraient limités aux actes d'administration conservatoire et urgente.

La date limite fixée au conseil communautaire pour se prononcer sur un éventuel retour des compétences optionnelles du nouveau groupement, aux communes membres, serait également reportée dans cette hypothèse. Le délai de trois mois commencerait à courir à compter de l'installation du conseil communautaire suite au renouvellement général des conseils municipaux.

A titre dérogatoire, si les communes le décident à la majorité qualifiée⁶ avant le 31 août 2013, elles pourront choisir de procéder à l'élection provisoire de leurs conseillers communautaires au début de l'année 2014, comme cela était initialement prévu. Dans ce cas, contrairement à ce qui avait été fixé par la loi du 29 février 2012, la répartition des sièges entre communes membres devra d'ores et déjà respecter les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

L'alinéa de la loi comporte une ambivalence puisque tout en affirmant ce dernier point, il vise le II de l'article 83 de la loi RCT du 16 décembre 2010 qui prévoit le report des règles relatives à la répartition des sièges en cas de fusion, au renouvellement général de mars 2014. Les services de l'AdCF travaillent actuellement avec les services de l'Etat pour éclaircir ce point.

- L'élection des conseillers communautaires entre deux renouvellements des conseils municipaux

L'article 37 modifie l'article L. 5211-6-2 du CGCT qui fixe les modalités de remplacement des conseillers communautaires entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux. Cet article s'appliquera désormais de manière certaine aux fusions d'EPCI dont au moins l'un est à fiscalité propre – une incertitude subsistait sur la notion de « création ».

Ensuite, dans les communes de moins de 1000 habitants, les nouveaux conseillers communautaires seront désignés selon l'ordre du tableau (et non plus au scrutin uninominal).

Dans les autres communes, plusieurs hypothèses sont à distinguer :

- si le nombre de conseillers communautaires s'avère supérieur ou égal au nombre de conseillers précédemment désignés par cette commune, les conseillers précédemment élus seront membres de plein droit du nouveau conseil communautaire.

- si la commune ne disposait précédemment d'aucun siège ou si un ou plusieurs conseillers communautaires devront être désignés en complément, ils seront élus par et parmi les conseillers municipaux, au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre présentation. Les règles de parité devront être respectées. Les sièges seront répartis entre les listes à la proportionnelle, selon la règle de la plus forte moyenne.

- si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers précédemment désignés par cette commune, les conseillers seront élus dans les mêmes conditions

⁶ 2/3 des communes représentant la moitié de la population ou l'inverse.

que dans la deuxième hypothèse.

S'agissant des syndicats de communes, les délégués seront désignés au scrutin uninominal, par et parmi les conseillers municipaux, en application de l'article L. 2122-7 du CGCT.

- La création de communautés d'agglomération à titre expérimental

Le texte prévoit également qu'à titre expérimental et pendant une durée maximale de trois ans, des communautés d'agglomération pourront être créées dans des territoires regroupant au moins 30 000 habitants et comprenant la commune la plus peuplée du département (art. 40). Cette disposition vise particulièrement les communautés de Verdun, Saint-Dizier et Annonay.

- Ecrêtement des indemnités d'élus

Selon l'article 36, lorsque le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller communautaire fait l'objet d'un écrêtement, sera dorénavant automatiquement reversé au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller communautaire exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

Assemblée des Communautés de France
22 rue Joubert
75009 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
adcf@adcf.asso.fr

**Retrouvez toute l'actualité de
l'intercommunalité sur www.adcf.org**

Contact AdCF :
Floriane Boulay
f.boulay@adcf.asso.fr