

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?



SOMMAIRE

I - Les incidences de la loi pour les communes

II - Les incidences de la loi pour les EPCI à fiscalité propre

III - La situation des organismes extérieurs

IV - Des règles de fonctionnement assouplies pendant la période d'état d'urgence sanitaire

V- Incidences de la loi du 23 mars 2020 sur les communes et EPCI A FP (tableau synthétique)



LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

L'aggravation de la situation sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et l'adoption des mesures de confinement mises en œuvre en conséquence, ont rendu impossible la tenue du deuxième tour du scrutin des élections municipales, communautaires et métropolitaines initialement prévu le 22 mars 2020.

Le Gouvernement s'est donc trouvé contraint d'adopter en urgence la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19, adoptant une mesure sans précédent dans notre histoire politique contemporaine : le report du second tour de scrutin d'une élection.

L'option d'une annulation de l'ensemble des opérations électorales et leur report complet à une date ultérieure a été écartée. Le premier tour de scrutin du 15 mars 2020, ayant permis le renouvellement intégral des conseillers municipaux dans 30 143 communes, le Gouvernement n'a pas voulu remettre en cause l'ensemble des mandats acquis lors de ce scrutin.

Il a donc été décidé :

- D'une part, de ne pas remettre en cause le mandat des élus municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement et des conseillers de Paris obtenus le 15 mars 2020 qui ainsi sont définitivement acquis, quoi qu'il arrive sur la tenue du second tour de scrutin.
- Et, d'autre part, après avoir abrogé(i) la date de la tenue du 2eme tour initialement fixée au 22 mars 2020, de reporter au mois de juin 2020(ii) sa tenue, dans les communes, secteurs et circonscriptions métropolitaines où les candidats n'ont pas tous été élus lors du premier tour.

Qu'ils aient été élus au premier tour ou au second tour, les conseillers seront renouvelés intégralement en mars 2026.

Le Parlement a également précisé les incidences de ces mesures sur les EPCI à fiscalité propre et organismes extérieurs auxquels adhèrent ces communes et assoupli certaines modalités de fonctionnement de l'ensemble de ces collectivités et groupements en cette période d'état d'urgence sanitaire. Enfin, le Parlement a habilité le Gouvernement à adopter, par voie d'ordonnance, toute mesure relevant de la loi notamment concernant les modalités d'organisation du scrutin, mais également des modalités d'organisation de l'élection des exécutifs des communes et intercommunalités notamment s'agissant de leur fonctionnement.

I – LES INCIDENCES DE LA LOI POUR LES COMMUNES

La loi distingue la situation des communes dont le conseil municipal a été élu au complet dès le 15 mars 2020 (I.2), de celles pour lesquelles la tenue d'un second tour est nécessaire (I.1).

I.1 – La situation des communes dont les conseils municipaux n'ont pas été élus au complet le 15 mars 2020.

Les communes concernées sont :

- Celles de 1000 habitants et plus, où aucune liste candidate n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour.
- Celles de moins de 1000 habitants où tout ou partie des candidats n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart de celui des électeurs inscrits sur les listes électorales. Il convient de rappeler qu'une commune de moins de 1000 habitants peut voir une partie de ses conseillers municipaux élus au 1^{er} tour de scrutin et le reste pourvu lors du second tour.
- Et, les Villes de Paris, Lyon et Marseille où les conseillers n'ont pas été élus au sein de l'ensemble des secteurs. Certains conseillers municipaux peuvent être élus au premier tour au sein de certains secteurs, le second tour de scrutin ne conduisant alors qu'à l'élection des conseillers municipaux non élus au sein des autres secteurs.

I.1.1 – Le report du second tour de scrutin

Le Conseil d'Etat a rappelé que la constitutionnalité d'une mesure de suspension et de report d'un deuxième tour de scrutin n'est admissible que dans des cas exceptionnels, pour des motifs d'intérêt général impérieux et à la condition que le report envisagé ne dépasse pas, eu égard aux circonstances qui le justifient, un délai raisonnable(iii).

Dans le contexte actuel, il a considéré qu'un report de la tenue du second tour de scrutin avant l'été permettait de répondre à ces exigences constitutionnelles. En revanche, il a précisé que tel ne serait pas le cas d'un report à une date ultérieure. En l'absence de la tenue du second tour de scrutin avant l'été, il appartiendra alors aux pouvoirs publics de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets(iv).



LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

S'inscrivant dans ce cadre constitutionnel, le législateur a prévu le report du second tour au plus tard en juin 2020 pour les communes dont le conseil municipal n'a pas été intégralement constitué le 15 mars 2020.

Afin d'apprécier la possibilité d'organiser ce second tour dans des conditions sanitaires revenues à la normale, le Gouvernement devra remettre au Parlement au plus tard le 23 mai 2020 un rapport fondé sur une analyse du comité scientifique se prononçant notamment sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour et de la campagne électorale le précédent.

S'il est conclu à la possibilité de tenir ce second tour, un décret en Conseil des ministres, adopté au plus tard le 27 mai 2020, fixera la date de celui-ci. Les conseils municipaux seront alors élus au complet. La séance d'installation du conseil municipal pourra donc se tenir au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant la tenue de ce second tour de scrutin.

A l'inverse, il reviendra au Parlement de prendre les mesures nécessaires à une reprogrammation de l'ensemble des opérations électorales, induisant alors l'annulation des résultats du premier tour dans les communes dans lesquelles le conseil municipal n'aurait pas été intégralement renouvelé à l'issue du premier tour.

La loi devra également prévoir les conditions de maintien du mandat des élus sortants et d'entrée en fonction des élus des communes de moins de 1000 habitants dont l'élection a été acquise le 15 mars 2020. Les mandats acquis dès le 15 mars 2020 ne seront pas remis en cause dans une telle hypothèse. Seuls les mandats non pourvus feront l'objet d'une reprise des deux tours de scrutin. Une telle option pourra avoir des incidences sur le calendrier des autres opérations électorales. Ainsi, il semblera sans doute nécessaire de décaler d'un an les élections sénatoriales prévues en septembre 2020 pour la série 2(v).

I.1.2 – L'adaptation des règles de la campagne électorale pour le second tour

Dans le cas où le second tour pourrait effectivement se tenir avant la fin du mois de juin 2020, la loi adapte les règles applicables en matière de campagne électorale pour compenser le délai exceptionnel séparant les deux tours.

Sujet d'un désaccord entre le Sénat et l'Assemblée Nationale, la loi a finalement fixé le délai de dépôt des candidatures pour le second tour, au plus tard, le mardi suivant la publication du décret fixant la date de ce second tour, avant 18 heures. La loi prévoit que la campagne électorale pour le second tour sera ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le tour de scrutin.

Jusqu'à la tenue de ce second tour, les règles applicables à la propagande continuent de s'appliquer, notamment en ce qui concerne l'interdiction d'ouvrir un numéro vert, d'apposer des affiches en dehors des panneaux dédiés(vii), et les interdictions de publicités commerciales ou des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité (viii). De même, les mandataires financiers devront continuer à recueillir les fonds et procéder aux dépenses de campagne, le délai prévu à l'article L.52-4 du code électoral continuant de courir à compter du 1^{er} septembre 2019.

Les plafonds de dépenses seront majorés par un coefficient qui sera fixé par décret et qui ne pourra pas être inférieur à 1,5. De plus, dans les communes de 1000 habitants et plus et dans les circonscriptions métropolitaines de Lyon, la loi prévoit le remboursement aux listes, ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés le 15 mars 2020, des dépenses de propagande (bulletins, affiches, etc...(ix)) qu'elles auraient exposées en vue de la tenue d'un second tour le 22 mars 2020.

Enfin, les délais dont disposent les candidats, partis et groupements politiques pour déposer leur compte de campagne auprès de la CNCCFP sont repoussés. Pour les candidats ou listes de candidats non présents au 2eme tour, cette date est fixée au 10 juillet 2020 à 18 h ; pour les autres, elle est établie au 11 septembre à 18h.

A noter

Le Gouvernement est habilité à adopter par ordonnance toute mesure relevant de la loi relative à l'organisation du second tour du scrutin, s'agissant notamment des règles de dépôt des candidatures, au financement et au plafonnement des dépenses électorales et à l'organisation de la campagne électorale, ainsi qu'aux règles en matière de consultation des listes d'émargement.



LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

I.1.3 – Le report de l'entrée en fonction des candidats élus au 1^{er} tour et la prorogation du mandat des conseillers municipaux sortants

La loi consacre l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 1000 habitants, des conseillers d'arrondissement et des conseillers de Paris acquise le 15 mars 2020, mais reporte leur entrée en fonction au lendemain de la tenue du second tour de scrutin. La loi leur confère ainsi un statut de « candidat élu au premier tour » dont l'entrée en fonction est différée. Jusqu'à celle-ci, ils ne disposent ni des droits, ni des obligations normalement attachées à leur mandat. Le régime des incompatibilités ne leur sera donc applicable qu'à compter du lendemain du second tour de scrutin. Si le second tour ne peut intervenir au mois de juin 2020, la loi précisera alors les modalités de leur entrée en fonction.

Jusqu'au lendemain du second tour de scrutin, la loi remet en fonction les conseillers municipaux sortants, dont le mandat a par principe pris fin le 15 mars 2020(x), et proroge leur mandat jusqu'au lendemain du second tour de scrutin. Les délégations qui leur ont été consenties demeurent. En revanche, la vacance de leurs sièges ne pourra pas donner lieu à des élections partielles.

Leur pouvoir sera, toutefois à notre sens, limité à la gestion des seules affaires courantes et urgentes. En effet, selon un principe traditionnel de droit public, l'autorité désinvestie restée provisoirement en fonction ne peut expédier que les affaires courantes(xi). Ainsi, le juge administratif considère que même si le mandat des délégués des communes au sein d'un syndicat intercommunal est maintenu jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant(xii), ceux-ci ne peuvent, entre le renouvellement général des conseils municipaux et l'installation de l'organe délibérant du syndicat suivant ce renouvellement, que gérer les affaires courantes(xiii).

Il en résulte donc que même si la loi prévoit le maintien du mandat des conseillers municipaux sortants postérieurement à la tenue du premier tour de scrutin, leurs pouvoirs ne peuvent donc être limités qu'à la seule gestion des affaires courantes et urgentes. La loi ne prévoit pas le maintien du mandat du maire et des adjoints sortants, dans la mesure où le droit commun le permet. En effet, le maire et les adjoints conservent leur mandat jusqu'à l'installation de leurs successeurs(xiv) qui ne pourra intervenir qu'à l'issue du second tour. Les délégations qui leur ont été consenties (notamment conformément à l'article L.2122-22 du CGCT) demeurent. Toutefois, en cette période, ceux-ci ne peuvent également gérer que les affaires courantes et urgentes(xv).

Face à la crise sanitaire est-il bien raisonnable de limiter les pouvoirs d'actions des collectivités à ces seules affaires pendant potentiellement plusieurs mois ?

Si l'on peut en douter et regrettant que le législateur n'ait pas expressément permis de déroger à cette règle, la théorie des circonstances exceptionnelles (xvi) pourrait, en cette période, légalement fonder la prise de décisions qui n'entreraient pas dans le champ d'application des affaires courantes et urgentes. On rappellera à cet égard que le Conseil d'Etat, dans son avis du 18 mars 2020 sur le projet de loi consacré à la gestion du covid-19, avait expressément indiqué que le Gouvernement avait valablement pu invoquer cette théorie pour prendre le décret n°2020-260 du 16 mars 2020.

Le Gouvernement pourrait prochainement modifier ces règles dans la mesure où l'étendue des délégations qui pourront être accordées par le conseil municipal sortant au Maire dont le mandat a été prorogé devrait être précisée dans le cadre d'une ordonnance qui n'est pas encore intervenue à ce jour (article 11 de la loi du 23 mars 2020).

La loi prévoit que les candidats élus le 15 mars 2020 devront être destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le Maire sortant sur le fondement des délégations d'attribution qui lui avait été consenties, conformément à l'article L.2122-22 du CGCT.

Enfin, il doit être indiqué que ces règles sont également applicables à la Métropole de Lyon. Le mandat des conseillers métropolitains sortants est ainsi maintenu jusqu'au lendemain du second tour de scrutin.

I.2 – La situation des communes dont les conseils municipaux ont été élus au complet le 15 mars 2020.

I.2.1 – Le report de la séance d'installation et de l'entrée en fonction des candidats élus

Le premier tour de scrutin du 15 mars 2020 a permis de procéder à l'élection au complet des conseils municipaux dans 30 143 communes.

L'application des règles de droit commun imposait à ces communes de tenir leur séance d'installation entre le 20 et le 22 mars 2020. L'article L.2121-7 du CGCT prévoit que, lors du renouvellement général des conseillers municipaux, la séance d'installation du conseil municipal se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet.

Les services de l'Etat rappelaient une telle obligation en précisant : « (...) le premier tour des élections municipales du 15 mars a permis le renouvellement intégral de plus de 30 000 conseils municipaux. Dans ces conseils municipaux, et seulement ceux-ci, il est désormais nécessaire de procéder à l'élection du maire et des adjoints aux maires entre le 20 et le 22 mars conformément à l'article L.2121-7 du CGCT. La date la plus proche sera à prioriser. » (Circulaire du 17 mars 2020 sur l'élection des conseillers municipaux et communautaires et des exécutifs et fonctionnement des organes délibérants).

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

Toutefois, le comité national scientifique recommandant d'éviter toute réunion des conseils municipaux au vu de la progression de l'épidémie de Covid-19, le Premier Ministre annonçait le 19 mars 2020, devant le Sénat, la nécessité d'ajourner la tenue des séances d'installation fixées entre le 20 et le 22 mars 2020.

La loi d'urgence a donc reporté la date de la séance d'installation de ces conseils municipaux, au plus tard au mois de juin.

A cette fin, l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au complet le 15 mars 2020 a été repoussée à une date qui sera fixée par décret au plus tard au mois de juin, aussitôt que la situation sanitaire le permettra selon l'analyse du comité national scientifique. Par dérogation aux dispositions de l'article L.2121-7 du CGCT, la séance d'installation de ces communes se tiendra alors de plein droit au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après l'entrée en fonction de ces conseillers municipaux. Afin d'apprécier la possibilité de tenir une telle séance d'installation, le rapport qui devra être remis au Parlement, au plus tard le 23 mai 2020 devra examiner les risques sanitaires et les précautions à prendre pour l'élection du maire et des adjoints dans ces communes.

Si la plupart de ces 30 143 communes ont, avant même l'entrée en vigueur de la loi d'urgence, décidé d'ajourner leur séance d'installation, certaines ont néanmoins tenu celle-ci entre le 20 et 22 mars 2020. Contrairement à la volonté du Gouvernement qui entendait rendre sans effet les décisions et désignations adoptées lors de ces séances, la loi d'urgence a finalement opté pour le simple report de la prise d'effet de celles-ci à la date fixée par le décret précité. Les nouveaux Maires et adjoints, élus lors de cette séance, ne verront donc pas leur élection invalidée rétroactivement par la loi, mais n'entreront en fonction qu'en même temps que les conseillers municipaux élus le 15 mars 2020 (a priori au plus tard au mois de juin).

L'ensemble de ces candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée (y compris pour les Maires et adjoints élus entre le 20 et le 22 mars) ne disposent ni des droits, ni des obligations normalement attachés à leur mandat. Le régime des incompatibilités ne leur sera donc applicable qu'à compter de la date fixée par le décret précité.

Cependant, la loi prévoit que les candidats élus le 15 mars 2020 devront être destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le Maire sortant sur le fondement des délégations d'attribution qui lui avait été consenties, conformément à l'article L.2122-22 du CGCT.

I.2.2 – Le maintien des conseillers municipaux sortants

La loi prévoit que le mandat des conseillers municipaux sortants (qui a pris fin le 15 mars 2020) est remis en vigueur et prorogé jusqu'à l'entrée en fonction des candidats élus au 1er tour de scrutin (soit jusqu'à cette date précisée par décret au plus tard au mois de juin). Comme précédemment établi, leurs pouvoirs seront, à notre sens, limités à la gestion des affaires courantes et urgentes.

De même, les Maires et adjoints sortants demeureront en fonction jusqu'à la séance d'installation. Ils conserveront les délégations d'attribution préalablement consenties par le conseil municipal. Leurs pouvoirs seront limités aux affaires courantes et urgentes. Pour les communes ayant régulièrement élu leurs Maires et adjoints entre le 20 et le 22 mars, le mandat des maires et adjoints sortants sera néanmoins prorogé que jusqu'à la prise de fonction des nouveaux Maires et adjoints (à la date fixée par décret).

Pendant cette période, la vacance des sièges de conseillers municipaux ne pourra pas donner lieu à des élections partielles.

II - LES INCIDENCES DE LA LOI POUR LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE

Les modalités d'élection des conseillers communautaires diffèrent selon la population de la commune :

- dans celles de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par fléchage en même temps que les conseillers municipaux, selon le même mode de scrutin ;
- dans celles de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau établi au moment de l'élection du maire et de ses adjoints.

Il en résulte donc que le premier tour de scrutin n'a pu conduire à l'élection de conseillers communautaires dès le 15 mars 2020 que dans les communes de 1000 habitants et plus, dont le conseil municipal a été élu au complet au premier tour. A l'instar des communes, la loi a repoussé l'entrée en fonction de ces conseillers communautaires à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin. Ceux-ci se voient conférer le statut de « candidat élu au premier tour » dont l'entrée en fonction est différée. Jusqu'à leur entrée en fonction, ils ne disposent ni des droits, ni des obligations normalement attachés à leur mandat. Le régime des incompatibilités ne leur sera donc applicable qu'à compter de la date fixée par le décret précité.

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

Pour les autres communes, les conseillers communautaires seront donc désignés :

- Pour les communes de 1000 habitants et plus, lors du deuxième tour de scrutin.
- Pour les communes de moins de 1000 habitants, suite à l'élection du maire et des adjoints lors de la séance d'installation du conseil municipal qui interviendra :
 - ❑ Soit, suite au deuxième tour de scrutin, pour les communes dont tout ou partie des conseillers municipaux n'ont pas été élu le 15 mars 2020 ;
 - ❑ Soit, à la date fixée par décret, au plus tard au mois de juin, pour les communes dont l'ensemble des conseillers municipaux ont été élu le 15 mars 2020.

La diversité de ces situations a conduit le législateur à prévoir l'application de règles différentes entre les EPCI à fiscalité propre dont toutes les communes membres ont vu leurs conseils municipaux élus au complet le 15 mars 2020 (II.1), et les autres EPCI à fiscalité propre (II.2).

II.1 – Les EPCI à fiscalité propre dont toutes les communes membres ont vu leurs conseils municipaux élus au complet le 15 mars 2020

Les conseillers communautaires de ces EPCI pourront être :

- ❑ Soit, issus de communes de 1000 habitants et plus. Ceux-ci ont alors été désignés le 15 mars 2020. Toutefois, comme préalablement précisé, ils n'entreront en fonction qu'à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020.
- ❑ Soit, issus de communes de moins de 1000 habitants. Ceux-ci seront alors désignés lors de la séance d'installation du conseil municipal qui se tiendra de plein droit entre 5 et 10 jours suivant cette date fixée par le décret précité.

Jusqu'à cette date fixée par le décret précité, le mandat des conseillers communautaires sortants (ayant pris fin le 15 mars 2020) sera rétabli et prorogé. Comme précisé pour les conseillers municipaux, leurs pouvoirs seront limités à la gestion des affaires courantes et urgentes. De même, le Président et les Vice-présidents sortants seront maintenus dans leurs fonctions jusqu'à cette séance d'installation (xx). Ils conserveront les délégations d'attribution préalablement consenties par le conseil communautaire, conformément aux dispositions de l'article L.5211-10 du CGCT. Leurs pouvoirs seront également limités aux affaires courantes et urgentes.

Les candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée devront être destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le Président de l'EPCI dans le cadre des délégations d'attribution qui lui ont été préalablement consenties par le conseil communautaire sur le fondement de l'article L.5211-10 du CGCT, et ce jusqu'à leur installation.

La loi a prévu que la séance d'installation du conseil communautaire dans sa nouvelle composition devrait intervenir dans un délai maximal de trois semaines suivant l'entrée en fonction des nouveaux conseillers communautaires (c'est à-dire, dans les trois semaines suivant la date fixée par décret au plus tard au mois de juin).

Pendant ce délai maximal de trois semaines, seuls le Président et les Vice-Présidents sortants verront leur mandat prorogé (leur mandat étant maintenu jusqu'à l'installation de leurs successeurs), leurs pouvoirs étant limités à la gestion des affaires courantes et urgentes. En cas d'empêchement du Président, celui-ci sera remplacé par un vice-président dans l'ordre du tableau. Le Président sortant procédera donc à la convocation du nouveau conseil communautaire.

II.2 – Les EPCI à fiscalité propre dont au moins une commune membre connaîtrait un second tour de scrutin

La loi a prévu que la séance d'installation du conseil communautaire entièrement renouvelé, interviendra au plus tard le troisième vendredi suivant la tenue du second tour de scrutin.

Jusqu'à cette séance d'installation, et comme précédemment exposé, l'entrée en fonction des nouveaux conseillers communautaires pourra, selon la commune dont ils sont issus, intervenir à des périodes différentes.

Dès lors, les trois périodes suivantes doivent être distinguées, les règles applicables pendant chacune d'entre elles étant différentes.

1ère période : du 15 mars 2020 à la date fixée par décret (au plus tard en juin 2020).

Le mandat des conseillers communautaires sortants sera prorogé. Comme précisé pour les conseillers municipaux, leurs pouvoirs seront limités à la gestion courante et urgente. De même, le Président et les Vice-présidents sortants seront maintenus dans leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs lors de la séance d'installation (xxi). Ils bénéficieront du maintien des délégations d'attribution qui leur étaient préalablement consenties, conformément à l'article L.5211-10 du CGCT. Leurs pouvoirs seront néanmoins limités aux affaires courantes et urgentes.

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

2ème période : entre la date prévue par ce décret et le second tour de scrutin.

Pendant cette période, la loi prévoit le maintien du mandat du Président et des Vice-Présidents sortants, qui conservent leurs délégations d'attributions de l'organe délibérants (consenties en application de l'article L.5211-10 du CGCT) et leurs indemnités de fonctions. Leurs pouvoirs demeurent toujours limités à la gestion des affaires courantes et urgentes.

S'agissant de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, celui-ci sera composé, tant des nouveaux conseillers communautaires élus le 15 mars 2020 qui auront pris leurs fonctions, que des conseillers communautaires sortants dont le mandat sera prorogé.

Ainsi, les conseillers communautaires, composant l'organe délibérant de l'EPCI, seront :

- Pour les communes de 1000 habitants et plus dont le conseil a été élu au complet le 15 mars 2020, les conseillers communautaires élus à cette date qui seront (à compter de la date fixée par le décret précité) en fonction.
- Pour les communes de moins de 1000 habitants, dont les conseillers municipaux ont tous été élus le 15 mars 2020, les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau établi à l'issue de la séance d'installation de la commune qui se tiendra de plein droit entre 5 et 10 jours suivant la date fixée par ce décret. Pendant ce délai de 5 à 10 jours, la commune ne disposera pas de conseillers communautaires.
- En revanche, pendant cette période, les communes de 1000 habitants et plus, nécessitant un deuxième tour de scrutin, et celles de moins de 1000 habitants, dont tout ou partie des conseillers municipaux n'ont pas été élus le 15 mars, ne disposeront pas de nouveaux conseillers communautaires. Pour les premières, leurs nouveaux conseillers communautaires seront désignés lors de ce 2ème tour et pour les secondes ceux-ci seront désignés lors de leur séance d'installation intervenant postérieurement au 2ème tour.

Pour ces communes, la loi prévoit donc le maintien de leurs conseillers communautaires sortants. Toutefois, les conseillers communautaires élus le 15 mars 2020, selon la nouvelle composition du conseil communautaire arrêtée par le Préfet au plus tard le 31 octobre 2019, seront, à cette date, entrés en fonction. Pendant cette période, c'est donc cette nouvelle composition du conseil communautaire qui devra être prise en compte.

Or, celle-ci peut conduire à conférer à une commune plus ou moins de sièges que ses conseillers communautaires sortants. La loi a donc dû adapter la règle relative au maintien des conseillers communautaires sortants à cette situation. Il a ainsi été prévu que :

- Si cette nouvelle composition du conseil communautaire a accru le nombre de sièges conféré à la commune, ces sièges supplémentaires seront pourvus temporairement :

- Pour les communes de moins de 1000 habitants, par les conseillers municipaux dont le mandat a été prorogé, non conseiller communautaire, pris dans l'ordre du tableau du conseil municipal sortant.

S'il s'agit d'une commune nouvelle créée depuis mars 2014, les conseillers municipaux sortants appelés à pourvoir les sièges manquants seront les conseillers municipaux issus de la commune fusionnée la plus peuplée pris dans l'ordre du tableau établi conformément aux articles L.2121-1 et L.2113-8-2 du CGCT, puis ceux issus de la commune fusionnée la deuxième plus peuplée pris dans l'ordre du tableau, et ainsi de suite par ordre décroissant de la population des communes fusionnées.

- Pour les communes de 1000 habitants et plus, par les conseillers municipaux ou d'arrondissement ayant obtenu (lors du dernier renouvellement) les moyennes les plus élevées après le dernier conseiller communautaire ou métropolitain élu, en faisant usage le cas échéant des règles de remplacement prévues à l'article L.273-10 du code électoral.

S'il s'agit d'une commune nouvelle créée depuis mars 2014, le Préfet devra appeler les conseillers municipaux issus de la commune la plus peuplée ayant obtenu les moyennes les plus élevées après le dernier conseiller communautaire ou métropolitain élu, puis appliquer cette règle aux conseillers municipaux des autres communes fusionnées par ordre décroissant de leur population.

Lorsque l'application de ces règles ne permettrait pas de pourvoir le ou les sièges supplémentaires, ceux-ci demeureront vacants.

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

- A l'inverse, si cette nouvelle composition a réduit le nombre de sièges de la commune, le Préfet constatera alors la cessation du mandat des conseillers communautaires sortants :

- Pour les communes de moins de 1000 habitants, qui occuperont le rang le moins élevé dans l'ordre du tableau du conseil municipal sortant.

S'il s'agit d'une commune nouvelle créée depuis mars 2014, les conseillers communautaires sortants dont le mandat prendra fin seront ceux issus de la commune nouvelle la moins peuplée qui occuperont le rang le moins élevé dans l'ordre du tableau, puis ceux issus de la commune fusionnée la deuxième moins peuplée qui occuperont le rang le moins élevé dans l'ordre du tableau, et ainsi de suite par ordre croissant de la population des communes fusionnées.

- Pour les communes de 1000 habitants et plus, qui ont obtenu lors de leur élection les moyennes les moins élevées pour l'application du a ou du b du 1° de l'article L.5211-6-2 du CGCT et prioritairement de ceux dont l'élection est la plus récente. A défaut, ceux qui ont obtenu lors de leur élection les moyennes les moins élevées pour l'application de l'article L. 273-8 du code électoral.

S'il s'agit d'une commune nouvelle créée depuis mars 2014, ces règles devront être appliquées successivement par ordre croissant de population des communes ayant fusionné.

3ème période : entre le second tour de scrutin et la séance d'installation (qui interviendra au plus tard, le 3eme vendredi suivant le 2eme tour).

Le mandat des conseillers communautaires sortants étant prorogé au plus tard jusqu'au lendemain du second tour de scrutin, ceux-ci ne seront plus en fonction lors de cette période.

L'ensemble des nouveaux conseillers communautaires seront alors entrés en fonction. Seuls les conseillers communautaires des communes de moins de 1000 habitants dont tout ou partie des conseillers municipaux n'ont pas été élus le 15 mars, se verront désigner lors de la séance d'installation de la commune intervenant postérieurement au 2eme tour (entre le vendredi et le dimanche suivant le 2eme tour).

Pendant cette période, la loi prévoit le maintien du mandat du Président et des Vice-Présidents sortants, ceux-ci conservant leurs délégations d'attributions de l'organe délibérant et leurs indemnités de fonctions. En cas d'empêchement du Président, celui-ci sera remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé. Le Président sortant (ou son remplaçant) procédera alors à la convocation du conseil communautaire.

Toutes ces dispositions s'appliquent également aux établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris.

Enfin, la loi prévoit une particularité pour les EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion intervenue juste avant le premier tour des élections municipales. Il prévoit que les conseillers communautaires en fonction dans les anciens EPCI à fiscalité propre conservent leur mandat selon les mêmes modalités que celles précisés ici. En revanche, la loi prévoit que l'exécutif maintenu sera transitoirement celui de l'EPCI à fiscalité propre appartenant à la catégorie à laquelle la loi a confié le plus grand nombre de compétences.

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

III – La situation des organismes extérieurs

La loi prévoit que nonobstant toute disposition contraire, le mandat des représentants d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte fermé au sein d'organismes de droit public ou de droit privé en exercice à la date du premier tour est prorogé jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par l'organe délibérant.

IV – Des règles de fonctionnement assouplies pendant la période d'état d'urgence sanitaire

Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article L. 3131-20 du code de la santé publique et dans les zones géographiques où il reçoit application, la loi prévoit des règles de fonctionnement particulier de l'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La loi abaisse les règles de quorum à la présence du tiers des conseillers en exercice (et non plus à la moitié de ceux-ci) et permet à chaque conseiller d'être porteur non pas d'un mais de deux pouvoirs. L'application de ces règles est étendue aux commissions permanentes des Départements et des Régions (xxii).

Par ailleurs, un dispositif de vote électronique ou de vote par correspondance papier préservant la sécurité du vote peut être mis en œuvre dans des conditions qui seront fixées par décret. Il ne peut toutefois pas être recouru à ce dispositif dans le cadre des scrutins dont la loi commande le caractère secret (xxii).

Les communes et les EPCI à fiscalité propre intégralement renouvelés au 15 mars 2020 n'auront pas l'obligation d'adopter la délibération fixant les indemnités de fonction de leurs élus dans les trois mois suivants leur installation.

L'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, décale la date **d'adoption du budget et du compte administratif** des collectivités territoriales et de leurs groupements **au 31 juillet 2020**.

De même la date de transmission du compte de gestion aux organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements est reportée **au 1er juillet 2020**.

Les délais afférents à la présentation du rapport d'orientation budgétaire (ROB) et à la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) sont suspendus. Ils pourront intervenir lors de la séance consacrée à l'adoption du budget primitif.

Pour les collectivités et leurs groupements qui n'auraient pas adopté leur budget primitif et jusqu'à l'adoption de celui-ci, l'ordonnance autorise l'exécutif, pour les dépenses d'investissement, à engager, liquider et mandater les dépenses dans la limite des crédits du budget 2019 et sans autorisation de l'organe délibérant. Ceux-ci peuvent également procéder, sans autorisation de l'organe délibérant, à des virements de chapitre à chapitre dans la limite de 15 % du montant des dépenses réelles de chaque section, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel. L'exécutif doit alors informer l'organe délibérant de ces mouvements de crédits lors de sa plus prochaine séance. Le plafond en matière de dépenses imprévues est porté à 15 % des dépenses prévisionnelles de chaque section et ces dépenses, en section d'investissement, peuvent être financées par l'emprunt.

Cette ordonnance prévoit également que les délégations en matière d'emprunts ayant pris fin en 2020 en application du dernier alinéa des articles L. 2122-22 du CGCT sont rétablies à compter du 26 mars 2020 et restent valables jusqu'à la première réunion du conseil municipal suivant cette entrée en vigueur.

Cette ordonnance prévoit également le report de nombreux délais en matière fiscale. Il est par exemple prévu le report **au 3 juillet 2020** de la date limite pour voter les taux et tarifs des impôts locaux (TFPB, TFPNB, CFE, TEOM, GEMAPI, etc.). En l'absence de délibération, les taux et tarifs 2019 seront prorogés.

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

En conclusion, il conviendra de suivre précisément l'évolution de ces règles dans les jours et les semaines qui viennent, en particulier pour prendre en compte l'intervention des ordonnances et décrets d'application prévus par la loi.

A ce titre, il doit être rappelé que le Gouvernement est habilité à adopter, dans les trois mois, par ordonnance les mesures permettant de déroger (article 11 de la loi d'urgence) :

- Aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs organes exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance ;
- Aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs organes exécutifs ainsi que leurs modalités ;
- Aux règles régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales ;
- Aux règles applicables à la durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives dont la composition est modifiée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux.

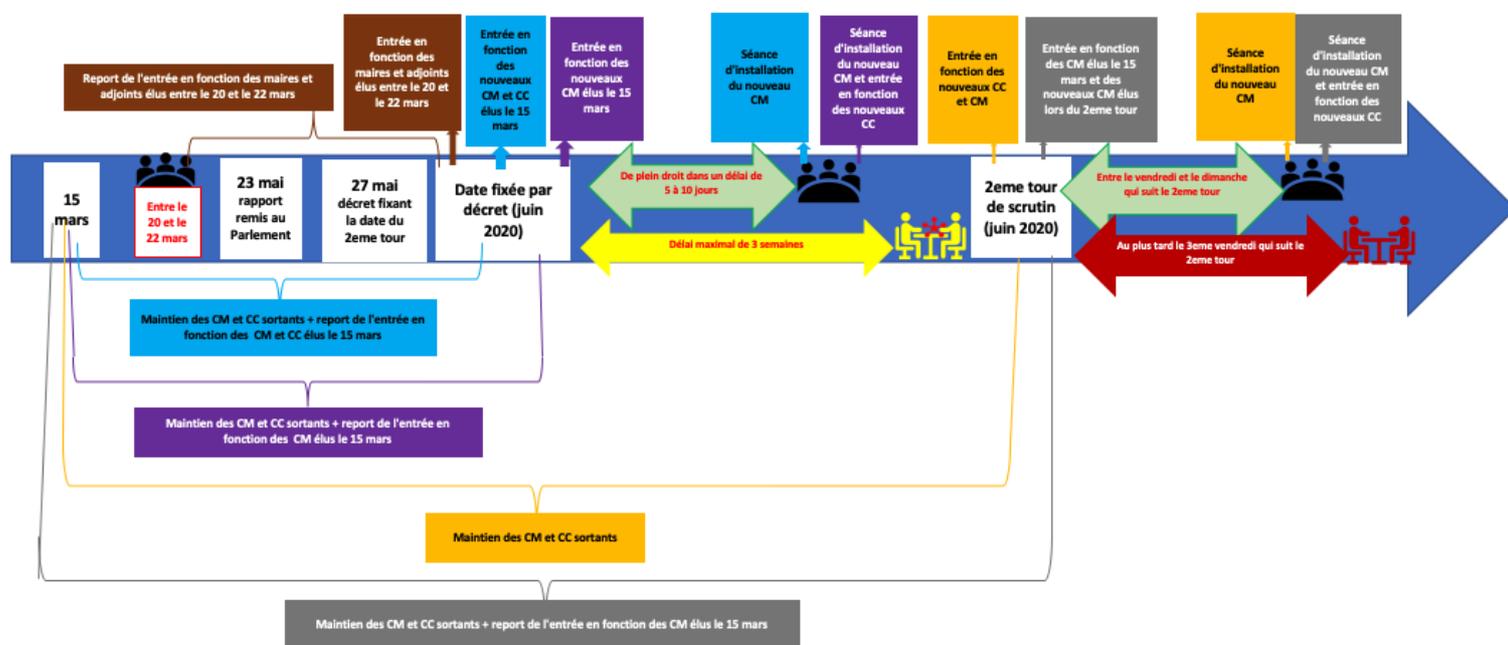
De même, le Gouvernement est habilité, à prendre par ordonnances, avant le 24 avril 2020, toute mesure relevant du domaine de la loi relative aux modalités d'organisation de l'élection des maires, des adjoints aux maires ainsi que des présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, y compris en cas de maintien de l'état d'urgence sanitaire. Ces ordonnances pourront prévoir, en particulier :

- Que la réunion peut se tenir en tout lieu permettant de préserver la santé des élus et des agents publics ;
- Des règles procédurales simplifiées, notamment en ce qui concerne le calcul du quorum et le nombre de pouvoirs ;
- Toute forme appropriée de vote à l'urne ou à distance, garantissant le secret du vote

A suivre donc...

LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

V - Incidences de la loi du 23 mars 2020 sur les communes et EPCI A FP : tableau synthétique



LEGENDE : SITUATION DES COMMUNES

Situation des communes de 1000 hab et + dont le CM a été élu au complet le 15 mars

Situation des communes de 1000 hab et + dont le CM n'a pas été élu le 15 mars

Situation des communes de moins de 1000 hab dont tous les conseillers municipaux ont été élus le 15 mars

Situation des communes de moins de 1000 hab dont au moins un conseiller municipal n'a pas été élu le 15 mars

Situation des communes ayant tenu leur séance d'installation entre le 20 et le 22 mars



LOI D'URGENCE SANITAIRE : QUELS IMPACTS POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

Notes:

- i. Article 1er du [décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019](#) n° 2020-267 du 17 mars 2020
- ii. Article 6 du décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs
- iii. CE, avis du 18 mars 2020, n° 399873
- iv. CE, avis du 18 mars 2020, n° 399873
- v. Les sénateurs ne peuvent pas être élus par des élus dont le mandat a été prorogé (Conseil Constitutionnel, Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005).
- vi. Article L.50-1 du code électoral
- vii. Article L.51 dernier alinéa du code électoral
- viii. Article L.52-1 du code électoral
- ix. Dépenses visées aux second alinéa de l'article L.242 (pour les communes) et à l'article L.224-24 (pour la Métropole de Lyon) du code électoral
- x. CE 2 mars 1990, n° 110231
- xi. CE assemblée, 4 avril 1952, n°86015
- xii. article L.5211-8 du CGCT
- xiii. CE, 1er avril 2005, req. n° 262078, CE, 23 décembre 2011, n°09DA01014, et CE, 28 janvier 2013, n°358302
- xiv. Article L.2122-15 du CGCT
- xv. CAA Paris, 18 mai 2018, n°17PA01631
- xvi. CE 29 juin 1918 Heyriès ; CE 28 février 1919 Dames Dol et Laurent
- xvii. Article L.2122-15 du CGCT
- xviii. Article L. 273-6 du code électoral.
- xix. Article L. 273-11 du code électoral
- xx. Article L.2122-15 du CGCT applicable par renvoi de l'article L.5211-2 du CGCT
- xxi. Article L.2122-15 du CGCT applicable par renvoi de l'article L.5211-2 du CGCT
- xxii. Article 10 de la loi du 23 mars 2020
- xxiii. Article 10 de la loi du 23 mars 2020
- xxiv. Article 9 de la loi du 23 mars 2020

Contacts



Gilles LE CHATELIER
Avocat Associé

Tel : + 33 (0)4 72 41 15 75
Email : gilles.lechatelier@adamas-lawfirm.com



Simon REY
Avocat collaborateur

Tel : + 33 (0)4 72 41 15 75
Email : simon.rey@adamas-lawfirm.com