

Collectivités : décryptage loi COVID-19 et premières ordonnances

Thème : Commune
Mars 2020

Cette note est établie au regard des textes à la date du 25 mars 2020. Elle prend en compte la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et les certaines dispositions des 25 ordonnances adoptées en Conseil des ministres du 25 mars 2020. Une **ordonnance relative au fonctionnement et à la gouvernance des collectivités territoriales et de leurs groupements** doit être adoptée très prochainement.

Pour suivre l'actualité très fluctuante, outre le site Internet du CDG43, nous vous conseillons notamment de suivre les informations publiées par les sites suivants : Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales & Association des Maires de France (rubrique CORONAVIRUS Informations).

À côté de l'état d'urgence de droit commun instauré par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, la **loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, dite d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, instaure un dispositif analogue applicable en temps de crise sanitaire et destiné à conférer davantage de prérogatives à l'exécutif afin de préserver la santé publique et garantir la continuité de la vie de la Nation**. Une **synthèse des dispositions relatives aux collectivités territoriales** a été établie par le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

L'état d'urgence est déclaré pour une durée de 2 mois à compter de la publication de la loi sur l'ensemble du territoire national (soit environ jusqu'au 24 mai 2020). Sa prorogation ne peut être autorisée que par la loi.

Aux seules fins de garantir la santé publique, **les pouvoirs du Premier ministre sont fortement renforcés dans un certain nombre de domaines** (restriction de la circulation, fermeture des établissements, etc.). Le Ministre de la Santé voit également son champ de compétences élargi. Au niveau local, le Préfet assure le relais des mesures nationales exceptionnelles.

Les services publics doivent voir leur organisation adaptée en conséquence, tout en maintenant ceux qui sont essentiels à la vie des administrés. Il revient aux autorités locales, chargées de l'application des lois et règlements, de veiller à la bonne mise en œuvre de ces consignes, en les déclinant par arrêté au plan local, en fonction des équipements et services de leur collectivité. Il revient également aux autorités locales, en lien avec les préfetures, de prendre les mesures qu'elles estiment indispensables pour assurer la continuité des services essentiels listés ci-dessous, protéger leurs agents et les usagers.

Dans ce cadre, le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a établi un guide recommandations à destination des élus locaux : pour le consulter, **Guide « Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire »**

Par ailleurs, la loi d'urgence prévoit l'adoption de plusieurs ordonnances pour faire face à la situation sanitaire exceptionnelle. 25 ordonnances ont été adoptées par le Conseil des ministres du 25 mars 2020. Le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a établi un guide pratique : pour le consulter, **Guide Ordonnances du Conseil des ministres du 25 mars 2020**

I – ORGANISATION DU SECOND TOUR DES ELECTIONS MUNICIPALES

Suite à l'aggravation de la situation sanitaire en France, la loi du 23 mars 2020 a organisé le **report de ce 2nd tour pour les communes dans lesquelles le 1^{er} tour n'a pas permis d'élire un conseil municipal complet.**

En outre, la loi précise que **l'élection régulière des conseillers municipaux** et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon **élus dès le premier tour (organisé le 15 mars 2020) reste acquise.**

L'article 19 de la loi précise que le 2nd tour des élections des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon est reporté au plus tard au mois de **juin 2020**. Cette date sera fixée par décret en conseil des ministres pris au plus tard le 27 mai 2020 si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales, au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques mis en place.

Les déclarations de candidature pour le 2nd tour sont déposées le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs.

Si la situation sanitaire ne permet pas l'organisation du 2nd tour au plus tard en juin 2020, le mandat des conseillers est prolongé pour une durée fixée par la loi. Les communes dont le conseil municipal n'est pas complet devront alors organiser un scrutin complet (2 tours) ; les résultats du 1^{er} tour ne seront pas maintenus pour ces communes.

La loi vient également apporter des précisions sur l'organisation de la campagne électorale et les modalités de prise en charge financière du surcoût que représente le report du 2nd tour des élections.

Enfin, elle habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai d'un mois à compter de la publication de cette loi, toute autre mesure nécessaire.

A noter également :

- pour les candidats élus au 1^{er} tour dont l'entrée en fonction est différée, les incompatibilités liées à leur mandat de conseiller municipal et de conseiller communautaire ne s'appliquent qu'à leur entrée en fonction ;
- il est précisé que ces candidats doivent être destinataires de la copie de toutes les décisions prises dans le cadre de l'article L 2122-22 du Code général des collectivités territoriales et, le cas échéant, de tout acte de même nature pris par le président de l'EPCI ou son remplaçant, et ce jusqu'à leur installation ;
- l'ensemble des conseillers élus au 1^{er} tour ou au 2nd tour des élections municipales sera renouvelé intégralement en mars 2026.

Au plus tard le 23 mai 2020, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport fondé sur l'analyse du comité de scientifiques se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du 2nd tour et de la campagne électorale.

II – ETAT D'URGENCE SANITAIRE ET FONCTIONNEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX

La loi du 23 mars 2020 modifie pour quelques temps le fonctionnement de nos institutions pour faire face à l'état d'urgence sanitaire.

Elle apporte des tempéraments pour la tenue des conseils municipaux. Elle précise les règles de fonctionnement des conseils élus au 1^{er} tour, le 15 mars 2020, durant cette période.

Modification des règles de quorum

Les règles relatives aux majorités pour la tenue des conseils sont modifiées. Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire :

- les conseils municipaux peuvent valablement délibérer si seulement un tiers de leurs membres en exercice est présent (et non plus la majorité) ;
- les membres de ces organes peuvent être porteurs de deux pouvoirs (contre un seul en temps normal).

Si, après une première convocation régulièrement faite, le quorum d'un tiers n'est pas atteint, l'assemblée délibérante est à nouveau convoquée à 3 jours au moins d'intervalle. Elle délibère alors sans condition de quorum.

Un dispositif de vote électronique ou de vote par correspondance papier préservant la sécurité du vote peut être mis en œuvre selon des modalités fixées par un décret à venir (ces mesures ne pourront cependant pas s'appliquer pour les scrutins dont la loi commande le caractère secret).

Confirmation de la validité des élections des conseils élus au 1^{er} tour

La loi rappelle que dans tous les cas, **l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise.**

Avant le 23 mai 2020, un comité de scientifiques examinera les risques sanitaires et les précautions :

- pour l'élection du maire et des adjoints dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le 1^{er} tour ;
- pour les réunions des conseils communautaires.

Entrée en fonction des conseillers élus au 1^{er} tour

L'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le 15 mars 2020 sera fixée ultérieurement par décret au plus tard au mois de juin 2020 (aussitôt que la situation sanitaire le permet au regard de l'analyse du comité de scientifiques).

La 1^{re} réunion du conseil municipal aura alors lieu au plus tôt 5 jours et au plus tard 10 jours après cette entrée en fonction.

Par dérogation, dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux élus au 1^{er} tour entrent en fonction le lendemain du 2nd tour de l'élection en juin 2020 ou, s'il n'a pas lieu, dans les conditions prévues par une loi.

À noter que même si un conseil municipal élu au complet au 1^{er} tour avait procédé à la séance d'installation entre le 20 et le 22 mars 2020, ce serait tout de même le conseil municipal et l'exécutif en exercice avant le 1^{er} tour qui resteraient en fonction.

Maintien en fonction des conseillers municipaux en exercice

Les conseillers municipaux en exercice avant le 1^{er} tour conservent leur mandat, même si un nouveau conseil municipal a été élu au complet le 15 mars 2020.

Cette disposition est la conséquence directe de l'interdiction de se réunir pour ces nouveaux conseils. Ne pouvant pas procéder à la séance d'installation, **ce sont les membres de l'ancienne municipalité qui restent en fonction.**

La loi précise d'ailleurs que toutes les délégations attribuées aux élus qui restent en place demeurent valables. De même, aucune délibération ne devient caduque.

Autrement dit, les délégations accordées aux élus en exercice avant le 15 mars, sont prolongées d'autant que le mandat de leurs élus bénéficiaires. Cela concerne, a priori :

- les arrêtés de délégation de fonction et de signature accordés aux adjoints et conseillers municipaux délégués au titre du L2122-18 du CGCT,
- la délibération de délégation de compétence du conseil municipal au maire au titre de l'article L 2122-22 du CGCT.

Par conséquent, et cela est logique, toutes les désignations et délibérations qui seront prises lors de la séance d'installation des conseils municipaux élus au complet le 15 mars dernier ne prendront effet qu'à partir de cette 1^{re} séance (dont la date sera fixée par décret au plus tard au mois de juin).

Pas d'élections partielles en cas de vacances au sein du conseil municipal

Dans l'hypothèse de vacances d'un membre, **il n'y aura pas lieu d'organiser d'élections partielles** :

- dans les communes où un conseil municipal a été élu au complet : jusqu'à l'entrée en fonctions des nouveaux membres, dont la date sera fixée ultérieurement par décret au plus tard au mois de juin 2020 ;
- dans les communes où le conseil n'a pu être élu au 1^{er} tour : jusqu'à la tenue du 2nd tour.

Démissions

Si un maire dont le mandat est prorogé refuse cette prolongation de son mandat, il sera remplacé par un adjoint « *dans l'ordre des nominations* », et si l'ensemble des adjoints fait de même, par un conseiller municipal dans l'ordre du tableau. Si l'ensemble du conseil municipal démissionne, le préfet nommera une délégation spéciale.

Versement des indemnités de fonction

Les indemnités de fonction doivent continuer à être versées aux élus sortants s'ils exercent encore leurs fonctions. En toute logique, les nouveaux élus ne percevront leurs indemnités qu'à compter du début réel de leur mandat. Cette disposition s'applique également aux membres d'un EPCI renouvelé au 15 mars 2020.

Information des nouveaux élus

La loi organise l'information de ces nouveaux élus qui ne pourront entrer en fonction qu'ultérieurement. Ils doivent être destinataires de la copie de toutes les décisions prises dans le cadre de l'article L 2122-22 du Code général des collectivités territoriales (délégations du conseil municipal au maire) et, le cas échéant, de tout acte de même nature pris par le président de l'EPCI ou son remplaçant, et ce jusqu'à leur installation.

III – ETAT D'URGENCE SANITAIRE ET ADAPTATION DES REGLES BUDGETAIRES ET FISCALES

En la matière, nous vous invitons à consulter les documents suivants :

[Guide Ordonnances du Conseil des ministres du 25 mars 2020 Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales](#)

&

[FAQ relatives aux dispositions financières, budgétaires et fiscales](#)

L'Etat d'urgence sanitaire rend difficile voire impossible les réunions du conseil municipal. Or, certaines décisions sont essentielles au fonctionnement normal des collectivités, notamment le cas en matière budgétaire et fiscale. Aussi, les règles de droit commun applicables ont été adaptées.

La date de vote du budget reportée

La loi fixe au **31 juillet** la date limite de vote du budget pour 2020. Le préfet pourra saisir la chambre régionale des comptes pour défaut d'adoption du budget à compter du 31 juillet.

Report de la date d'approbation du compte administratif et du compte de gestion 2019

Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes au titre de l'exercice 2019 doit également intervenir **au plus tard le 31 juillet 2020**.

L'information budgétaire des élus locaux

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.

En matière fiscale

Davantage de temps est laissé aux élus locaux pour décider des tarifs et taux des impositions locales :

- vote des taux et tarifs des impôts locaux : date limite reportée au 3 juillet ; en l'absence de délibération, les taux et tarifs 2019 seront prorogés ;
- adoption du coefficient de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TCFE) : date reportée au 1^{er} octobre,
- Fixation des tarifs de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) : date limite au 1^{er} octobre,
- Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) par les syndicats mixtes compétents : date limite du 1^{er} septembre,
- DMTO : le taux adopté par les départements avant le 3 juillet 2020 entrera en vigueur le 1^{er} septembre, contre le 1^{er} juin habituellement.

Souplesse budgétaire

Pour que les collectivités territoriales et leurs groupements puissent continuer à fonctionner dans cette période de crise sanitaire, même en cas de non-adoption de leur budget primitif, **des mesures de souplesse budgétaire sont prévues** :

- les dépenses d'investissement : en l'absence de vote du budget, les collectivités territoriales, leurs établissements et les EPCI pourront continuer à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite des dépenses inscrites dans le budget précédent ;
- les dépenses de fonctionnement, l'article L 1612-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) permet d'ores-et-déjà à l'exécutif de la collectivité de décider d'exécuter les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente ;
- les dépenses imprévues : le plafond sera porté à 15 % (contre 7,5 % ou 2 % aujourd'hui) des dépenses prévisionnelles de chaque section ;
- les mouvements entre chapitres : dispositif déjà existant pour les régions, métropoles, collectivités territoriales de Corse, Guyane et Martinique. Ils seront facilités, sur décision de l'exécutif, et dans la limite de 15% des dépenses de chaque section ; ils seront également possibles pour l'ensemble des collectivités, de leurs établissements publics et EPCI avant le vote du budget ;
- le recours à l'emprunt : l'ordonnance prévoit que les délégations à l'exécutif des communes et de leurs groupements et la métropole de Lyon pour réaliser des emprunts, qui ont pris fin avec le début de la campagne électorale, seront rétablies jusqu'à la prochaine réunion de l'assemblée délibérante ;

- comptable public : l'une des ordonnances lève les sanctions à l'encontre des comptables publics qui sont dans l'incapacité matérielle d'effectuer certaines opérations ou contrôles prescrits par la réglementation.

IV – ETAT D'URGENCE SANITAIRE ET FONCTIONNEMENT DES EPCI

Le présent texte prévoit un ensemble de dérogations aux dispositions de droit commun.

EPCI dont la totalité des conseillers communautaires a été désignée à l'issue du 1^{er} tour des élections municipales

Dans ce cas, l'organe délibérant se réunit dans sa nouvelle composition au plus tard trois semaines après la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux (cette date est fixée par décret et au plus tard au mois de juin 2020). **En attendant, une prorogation du conseil communautaire sortant et de son exécutif est prévue.**

EPCI dont la totalité des conseillers communautaires n'a pas été élue à l'issue du 1^{er} tour des élections municipales

Composition du conseil communautaire

Dans ce cas, l'organe délibérant est composé de la façon suivante :

- jusqu'à la date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour : le conseil communautaire en fonction à la veille du premier tour demeure ;
- entre la date fixée par le décret d'installation et la 1^{re} réunion du conseil communautaire (après le second tour) : le conseil communautaire comprend des conseillers élus au 1^{er} tour et des anciens élus maintenus. La DGCL devrait préciser les règles de constitution des conseils pendant cette phase transitoire.

Séance d'installation

La première réunion du conseil communautaire intervient au plus tard le 3^e vendredi suivant le 2nd tour des élections municipales.

Situations des présidents et vice-présidents en exercice

Le président et les vice-présidents en exercice à la date d'entrée en fonction des conseillers communautaires élus dès le premier tour sont maintenus dans leurs fonctions.

Les délégations consenties par l'organe délibérant ainsi que les délibérations relatives aux indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de président et vice-président toujours en vigueur à la date fixée par décret le demeurent en ce qui les concerne.

En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le président est provisoirement remplacé dans les mêmes conditions par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé.

V – ETAT D'URGENCE SANITAIRE ET AUTRES MESURES

Parmi les nombreuses autres mesures, nous attirons votre attention sur les points suivants.

Mesures d'adaptation des règles de l'achat public

L'ordonnance « portant diverses mesures d'adaptation des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire » **permet d'adapter les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation des contrats publics.**

L'ensemble des mesures **pourront s'appliquer « aux contrats en cours ou conclus durant la période courant du 12 mars 2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'une durée de deux mois »** :

- la possibilité d'aménager les modalités de la mise en concurrence,
- la possibilité de prolonger les délais des procédures de passation en cours,
- la possibilité de prolonger les contrats arrivés à terme durant la crise sanitaire par avenant,
- la possibilité de modifier les conditions de versement de l'avance,
- des modalités d'indemnisation en cas de résiliation de marchés publics ou d'annulation de bons de commande,
- de nombreuses mesures permettant aux acheteurs publics de s'adapter en cas de difficulté dans l'exécution des contrats.

Une certaine prudence dans la mise en œuvre de ces dispositifs doit être de mise de la part des acheteurs publics. L'application de ces dispositions requiert une analyse au cas par cas de la situation dans laquelle se trouvent les cocontractants qui devront justifier la nécessité d'y recourir.

Prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

Une ordonnance vient suspendre les délais applicables aux demandes présentées aux autorités administratives, notamment celles donnant lieu à des décisions implicites d'acceptation, ainsi que les délais d'instruction de ces demandes. Sont notamment concernés : déclaration de travaux, permis de construire, permis d'aménager.

Même chose pour les délais de consultation du public ou de toute instance ou autorité (enquêtes publiques notamment), préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative.

Les autorisations, permis et agréments délivrés par une autorité administrative sont prorogés.

Contact : juridique43@cdg43.fr