

MEMENTO SUR L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DES COMMUNES ET EPCI PENDANT LA CRISE SANITAIRE

AVRIL 2020



Version consolidée au 28 avril 2020

Document rédigé avec le concours de [Clémence AUDOUARD, élève administratrice territoriale, promotion Abbé Pierre,](#)

sous la direction de Ludovic GROUSSET et Jean DEYSSON (France urbaine).

Contact : franceurbaine@franceurbaine.org



Aux côtés des collectivités

Dans le respect des mesures prescrites par le gouvernement pour contribuer au ralentissement de la diffusion du COVID-19, France urbaine et le CNFPT ont adapté leurs activités pour rester en soutien des collectivités locales. Dans cet esprit, l'INET a proposé aux élèves volontaires d'apporter leur aide aux collectivités et associations de collectivités.

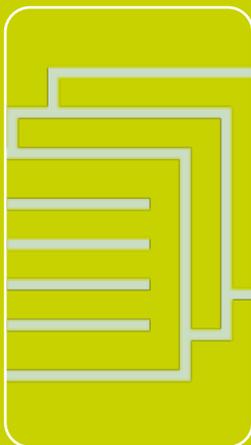
C'est dans ce cadre qu'à la demande de France urbaine, Clémence AUDOUARD, élève-administratrice territoriale de la promotion Abbé Pierre, a rédigé ce « Mémento sur l'organisation institutionnelle des communes et EPCI pendant la crise sanitaire », sous la direction de Ludovic GROUSSET et Jean DEYSSON de France urbaine. La qualité de son travail est une illustration de ce que peuvent apporter les élèves de l'INET au service public local, durant et après leur scolarité. Leur engagement et leur expérience du monde territorial rendent leurs compétences directement opérationnelles pour les collectivités.

Au-delà du partenariat de longue date entre France urbaine et l'INET qui contribue chaque année à renforcer la connaissance par les élèves des enjeux du monde urbain, nous avons souhaité dans une logique d'alliance des territoires que ce guide puisse être porté à la connaissance de toutes les collectivités. Nous espérons qu'il vous sera utile.

Olivier Landel
Délégué général de France urbaine

Franck Périnet
DGA du CNFPT
Directeur de l'INET

Les textes applicables



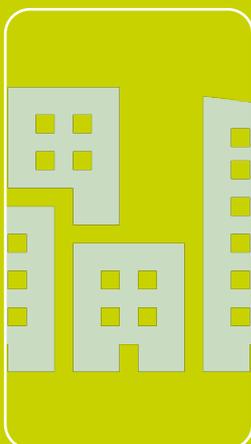
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19
- Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19
- Ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19
- Ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire

Leur philosophie générale



- Assurer la continuité des services publics locaux durant la période d'état d'urgence sanitaire, par-delà le report du second tour des élections 2020
- Aménager les règles de droit commun applicables à l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale afin de faciliter l'action publique locale et d'accélérer la prise des décisions
- Instaurer les mesures de souplesse budgétaire et financière qu'impose l'exceptionnalité du contexte actuel

Leurs conséquences



- Octroi de délégations exceptionnelles à l'exécutif
- Report de plusieurs échéances en matière budgétaire et fiscale
- Renforcement des obligations d'information des assemblées délibérantes et des candidats élus au terme du premier tour
- Ajustement des règles institutionnelles et pratiques de réunion des assemblées délibérantes
- Prolongation temporaire des mandats des élus municipaux et communautaires et réorganisation de la composition des conseils dans l'attente de la finalisation du cycle électoral

ATTRIBUTIONS DES EXÉCUTIFS LOCAUX PENDANT LA CRISE SANITAIRE..... 8

1. Les délégations exceptionnelles à l'exécutif 8

- a) Quelles sont les délégations accordées de droit aux exécutifs locaux pendant la crise sanitaire ? 8
- b) Ces délégations exceptionnelles bénéficient-elles aux maires d'arrondissement ? 9
- c) Quand les exécutifs locaux cesseront-ils de bénéficier de ces délégations exceptionnelles ? 9
- d) Les décisions des maires et présidents d'EPCI prises en application des nouvelles délégations peuvent-elles être signées par tout détenteur d'une délégation de fonction ou de signature ? 10
- e) Les décisions prises par les exécutifs dans le cadre de ces délégations exceptionnelles sont-elles soumises à l'obligation classique de transmission au représentant de l'État ? 10
- f) Peut-on déroger aux règles de publication des actes sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ? 11
- g) L'exécutif doit-il toujours saisir les commissions consultatives et conseils internes visées au CGCT ? 11
- h) Un maire ou président d'EPCI est-il habilité à signer, sans délibération préalable, des documents relatifs à la participation à des commandes groupées ? 12

2. Le rôle des assemblées délibérantes face à ces délégations 13

- a) Quels membres des assemblées délibérantes doivent-ils être informés des décisions prises par les exécutifs locaux dans le cadre des délégations de droit qui leur sont attribuées ? 13
- b) Les assemblées délibérantes ont-elles la possibilité de supprimer ou de modifier les délégations des exécutifs locaux ? 15
- c) En cas de vote du budget sur la période, l'information budgétaire des élus locaux est-elle maintenue dans les conditions de droit commun ? 16

ORGANISATION ET GESTION DES INSTANCES PENDANT LA CRISE SANITAIRE 17

1. La convocation d'un conseil municipal ou communautaire 17

a) La convocation d'un conseil municipal ou communautaire est-elle obligatoire durant l'état d'urgence sanitaire ? 17

- b) Quels sont les délais de convocation applicables ? 17
- c) Comment calculer le quorum requis durant l'état d'urgence ? 18
- d) Les règles de calcul du quorum ont-elles été modifiées ? 18
- e) Les délais de délibération imposés par la loi sur les décisions budgétaires et fiscales sont-ils toujours applicables sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ? 18
- f) Les délais de délibération imposés par les lois « Engagement et Proximité » et « Mobilités » s'agissant de l'exercice des compétences intercommunales sont-ils toujours applicables sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ? 19

2. L'organisation pratique d'un conseil municipal ou communautaire à distance..... 20

- a) Dans l'hypothèse d'une convocation du conseil, l'organisation par téléconférence est-elle obligatoire ? 20
- b) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil où certains membres se réuniraient en présentiel, est-il possible de prévoir la réunion dans un lieu inhabituel pour des raisons d'ordre technique ? 21
- c) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, le recours au scrutin public est-il obligatoire ? 22
- d) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance et en cas d'impossibilité matérielle d'assurer la retransmission, le conseil peut-il toujours, en application des dispositifs de droit commun, décider du huis-clos ? 22
- e) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, quels outils utiliser pour procéder aux débats et votes dans le respect du principe de sincérité des scrutins ? 22
- f) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, celui-ci peut-il toujours délibérer sur le maintien dans ses fonctions d'un adjoint ou d'un vice-président ? 23
- g) Peut-on voter un budget primitif en visioconférence alors que l'article L. 5211-11-1 du CGCT l'interdit expressément pour les EPCI ? 23

MANDAT DES ÉLUS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE..... 24

1. Les modalités de remplacement des membres des organes délibérants et des exécutifs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre 24

- a) Quand le second tour des élections municipales sera-t-il organisé ? 24
- b) À partir de quand les conseillers municipaux élus au premier tour entreront-ils en fonction ? 24
- c) Dans l'attente de l'entrée en fonction des nouveaux élus, qui siège au conseil municipal ? 24
- d) Dans l'attente de l'entrée en fonction des nouveaux élus, qui siège au conseil communautaire ? 25
- e) Jusqu'à quand les maires et adjoints ou présidents et vice-présidents sont-ils maintenus en fonction ? 27
- f) Quel sera le statut des membres de l'exécutif d'un EPCI qui perdront leur mandat de membre du conseil communautaire à la suite de l'installation du nouveau conseil municipal élu à l'issue du premier tour ? 28
- g) Est-il possible à un conseiller, maire, adjoint, président ou vice-président sortant de présenter sa démission sur la période ? 29
- h) Un candidat élu au premier tour peut-il démissionner avant l'installation du nouveau conseil municipal ? 30
- i) Les commissions d'appel d'offres doivent-elles être renouvelées à l'issue de l'installation des conseils provisoires ? 30
- j) Les mandats des élus membres des instances d'entreprises publiques locales sont-ils également prolongés ? 31

2. La notion de « gestion des affaires courantes »	32
a) La gestion des affaires locales dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire se limite-t-elle à la gestion des affaires courantes ?	32
b) À partir de quand la notion d'affaires courantes sera-t-elle réactivée ?	32

ATTRIBUTIONS DES EXÉCUTIFS LOCAUX PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. Les délégations exceptionnelles à l'exécutif

a) Quelles sont les délégations accordées de droit aux exécutifs locaux pendant la crise sanitaire ?

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020, les exécutifs locaux exercent désormais, par une délégation qui leur est confiée de plein droit, la quasi-totalité des attributions que les assemblées délibérantes peuvent leur déléguer par délibération.

Concrètement, le champ de ces délégations accordées de droit, dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance et sans qu'il eût été besoin d'en délibérer¹, est le suivant :

- Pour les communes, le maire exerce l'ensemble des attributions mentionnées à l'article L. 2122-22 du CGCT, à l'exception des délégations en matière d'emprunt² et sans nécessité pour le conseil municipal de fixer les limites prévues dans le droit commun pour l'exercice de certaines délégations (ce, y compris s'agissant des délégations pour lesquelles le CGCT précise, dans les dispositions de droit commun, qu'elles s'exercent « dans les conditions/limites fixées par le conseil »³) ;
- Pour les EPCI, le président exerce l'ensemble des attributions de l'organe délibérant mentionnées à l'article L. 5211-10 du CGCT, à l'exception du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances, de l'approbation du compte administratif, des dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure, des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI, de l'adhésion à un établissement public, de la délégation de la gestion d'un service public et des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville⁴.

¹ Aucune disposition n'empêche toutefois l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre de prendre, s'il souhaite confirmer la délégation prévue par la loi, une délibération pour formaliser sa décision.

² Qui sont régies par l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020. Cet article prévoit que les délégations en matière d'emprunts ayant pris fin en 2020 sont rétablies à compter de l'entrée en vigueur de cette ordonnance et restent valables jusqu'à la première réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant suivant cette entrée en vigueur. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'organe délibérant renouvelle, lors de sa première réunion, la délégation. À noter cependant, qu'en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, ces délégations tomberont en tout état de cause à la reprise de la campagne électorale, telle que définie à l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

³ Comme c'est le cas pour le 2°, 15°, 16°, 17°, 21°, 22°, 26°, 27° de l'article L. 2122-22 du CGCT : de telles délégations s'exercent, par dérogation aux dispositions de droit commun, sans condition ni limite jusqu'à ce que le conseil en décide autrement.

⁴ Matières énumérées du 1° au 7° de ce même article.

De surcroît, des délégations exceptionnelles ont été consenties :

- Au maire – mais, *a priori*, non au président d'EPCI dans le silence des textes – s'agissant de l'attribution des subventions aux associations et du pouvoir de garantir les emprunts sans habilitation préalable de l'organe délibérant⁵ ;
- Au maire et au président d'EPCI s'agissant des délégations en matière d'emprunts ayant pris fin en 2020 en application du dernier alinéa des articles L. 2122-22 et L. 5211-10 du CGCT, lesquelles sont rétablies depuis le 1^{er} avril et jusqu'à la première réunion de l'organe délibérant suivant cette date⁶.

b) Ces délégations exceptionnelles bénéficient-elles aux maires d'arrondissement ?

Si les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 relatives aux délégations s'appliquent bien aux maires de Paris, Lyon et Marseille, tel n'est pas le cas pour les maires d'arrondissements.

En effet :

- D'une part, des dispositions spécifiques permettent des délégations du conseil municipal ou de Paris aux conseils d'arrondissement⁷ mais sur lesquelles les pouvoirs du conseil d'arrondissement sont limités ;
- D'autre part, l'article L. 2511-22 du CGCT prévoit la délégation du conseil municipal de Paris au conseil d'arrondissement de la passation des marchés passés sans formalité préalable, avec possibilité de délégation du conseil d'arrondissement au maire d'arrondissement « dans les conditions fixées à l'article L. 2122-22 », mais un tel renvoi ne rend pas automatique la délégation en application de l'ordonnance.

De plus, aucun autre renvoi ne permet l'application de l'article L. 2122-22 du CGCT aux relations entre le conseil d'arrondissement et le maire d'arrondissement.

c) Quand les exécutifs locaux cesseront-ils de bénéficier de ces délégations exceptionnelles ?

Initialement, l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 n'avait pas prévu d'échéance pour les délégations exceptionnelles considérant que les conseils étaient libres de reprendre ces délégations quand ils le souhaitent.

⁵ Toujours en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391. S'agissant des présidents d'EPCI, il n'est en effet nulle part fait référence à un pouvoir du président de l'EPCI à octroyer une subvention. Face à l'absence de raison évidente justifiant une telle éviction, une demande de clarification a été demandée par France urbaine à la DGCL.

⁶ Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020.

⁷ Par exemple, l'article L. 2511-17 du CGCT en matière de gestion d'équipements ou de services.

Cependant, l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire est venu modifier la portée *ratione temporis* de ces délégations, en prévoyant de façon expresse que celles-ci ne s'appliqueront que pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire⁸.

☞ **En pratique** : les conseils peuvent, en tout état de cause, et avant même la fin de l'état d'urgence sanitaire, reprendre ou modifier leurs délégations (cf. I.2.b).

La mise en œuvre de ce droit apparaît d'ailleurs facilitée par l'abaissement au cinquième de la proportion de membres nécessaire pour provoquer une réunion de l'organe délibérant des collectivités et des groupements (cf. II.1.a).

d) Les décisions des maires et présidents d'EPCI prises en application des nouvelles délégations peuvent-elles être signées par tout détenteur d'une délégation de fonction ou de signature ?

Reprenant le modèle des dispositions de droit commun, les décisions prises en application de ces nouvelles délégations pourront être signées par tout adjoint ou conseiller municipal s'agissant des communes, par tout vice-président ou membre du bureau s'agissant des intercommunalités, qui bénéficieraient, conformément aux dispositions des articles L. 2122-18 et L. 5211-9 du CGCT, d'une délégation de fonctions.

Ces décisions pourront également être signées par tout directeur ou responsable de service bénéficiant, selon ces mêmes dispositions, d'une délégation de signature.

☞ **En pratique** : il n'est pas nécessaire de reprendre des arrêtés de délégation de signature déjà en vigueur avant le début de l'état d'urgence sanitaire, **sauf à vouloir en modifier la portée pour intégrer une extension issue de l'ordonnance.**

e) Les décisions prises par les exécutifs dans le cadre de ces délégations exceptionnelles sont-elles soumises à l'obligation classique de transmission au représentant de l'État ?

L'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département pour exercice du contrôle de légalité s'impose aussi à l'ensemble des décisions prises par les exécutifs dans le cadre de ces délégations accordées de droit. Cette transmission intervient dans les conditions de droit commun, telles que fixées aux articles L. 2131-1 et L.5211-3 du CGCT.

Toutefois, selon les modalités définies par l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 précitée, cette transmission d'actes peut également être effectuée par les collectivités territoriales depuis une adresse électronique dédiée – c'est-à-dire créée ou identifiée spécifiquement par elles – vers une adresse électronique elle aussi dédiée qu'aura mise en place la préfecture.

⁸ À noter que, dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée nationale le 28 avril 2020, le Premier ministre a indiqué qu'un projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire de deux mois, jusqu'au 24 juillet, serait soumis au Parlement début mai.

☞ En pratique : la DGCL invite les collectivités raccordées à @CTES à privilégier autant que possible cette voie de télétransmission.

Le représentant de l'État pourra, en tout état de cause et comme dans l'hypothèse de droit commun, déférer ces décisions au tribunal administratif s'il venait à les estimer contraires aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

f) Peut-on déroger aux règles de publication des actes sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ?

L'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 aménage les règles de publicité et autorise, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, les collectivités territoriales et leurs groupements à ne procéder à la publicité de leurs actes que sous forme électronique. Cela n'est cependant qu'une faculté : l'affichage « papier » reste possible si les conditions matérielles le permettent, mais celui-ci ne conditionne plus, sur la période, le déclenchement des délais de recours.

⚠ Point de vigilance : cette seule publication électronique revêt donc une importance particulière, dès lors que c'est à partir d'elle seule que les délais de recours seront comptés. Sur ce point, il faut cependant rappeler que les ordonnances n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif et n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ont adapté le calcul des délais de recours contentieux de droit commun à la période.

☞ En pratique : les actes publiés en ligne ne seront valables que s'ils sont intégraux et téléchargeables dans un format qui ne peut souffrir de modification (type PDF).

g) L'exécutif doit-il toujours saisir les commissions consultatives et conseils internes visées au CGCT ?

L'article 4 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 autorise l'exécutif à ne pas saisir certaines des commissions consultatives et conseils internes prévus par le CGCT (notamment, les commissions visées à l'article L. 2121-22 et le conseil de développement visé à l'article L. 5211-10-1 du CGCT) des affaires qui leur sont habituellement ou légalement soumises avant décision. Afin d'assurer malgré tout l'information de ces instances *a posteriori*, le maire ou le président qui userait de cette possibilité sera tenu de leur transmettre par tout moyen les informations relatives aux affaires sur lesquelles elles n'ont pas été consultées ainsi que les décisions prises dans ces matières.

⚠ Point de vigilance : les conseils d'arrondissement pour Paris, Lyon et Marseille n'ont pas non plus à être consultés sur les projets de délibérations concernant les affaires dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans l'arrondissement, ni même d'ailleurs pour l'attribution de subventions. En effet, et ainsi que le précise la DGCL, si l'article L. 2511-13 du CGCT prévoit bien la consultation du conseil d'arrondissement sur les projets de délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement, « préalablement à leur examen par le conseil municipal » –

ce qui pourrait inclure des matières visées à l'article L. 2122-22 du CGCT déléguées au maire par l'ordonnance –, la formule « préalablement à leur examen par le conseil municipal » exclut le cas où ce serait le maire qui prendrait, seul, les décisions. De même, le conseil d'arrondissement n'a pas à être consulté pour l'attribution des subventions puisque l'article L. 2511-14 du CGCT n'évoque l'obligation de consultation que pour les « subventions que le conseil [...] se propose d'attribuer ». Or, en l'espèce, c'est bien le maire seul et sans proposition préalable du conseil qui attribue de telles subventions, à la faveur des délégations de droit que lui confère l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020. **Le doute persiste cependant, s'agissant de l'obligation de consultation des conseils municipaux des communes nouvelles.**

h) Un maire ou président d'EPCI est-il habilité à signer, sans délibération préalable, des documents relatifs à la participation à des commandes groupées ?

Les groupements de commandes constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés en application de l'article L. 2113-6 du code de la commande publique font l'objet, conformément aux dispositions de l'article L. 2113-7 du même code, d'une convention constitutive, signée par ses membres, qui définit les règles de fonctionnement du groupement. Or, l'approbation de la convention constitutive d'un groupement de commandes ne figure pas parmi les attributions mentionnées à l'article L. 2122-22 du CGCT qui peuvent être déléguées au maire et qui lui ont été confiées de plein droit pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020. Au surplus, les délégations au maire sont impossibles en dehors des matières mentionnées à l'article L. 2122-22 du CGCT⁹ et l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 n'a pas entendu confier au maire des délégations plus larges que celles qui peuvent lui être consenties en application de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Par ailleurs, si le 4^o de ce même article L. 2122-22 permet au conseil municipal de déléguer au maire « toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget », les conventions constitutives des groupements de commandes ne semblent pouvoir être analysées comme des marchés publics dont l'approbation pourrait être déléguée au maire sur le fondement des dispositions précitées. Pour la DGCL, il en résulte que le conseil municipal doit, en conséquence de sa compétence générale qui lui est conférée par l'article L. 2121-29 du CGCT pour régler par ses délibérations les affaires de la commune, approuver la convention constitutive d'un groupement de commandes et expressément autoriser le maire à la signer¹⁰. La décision du maire de signer une telle convention sans l'autorisation du conseil municipal serait entachée d'illégalité.

⁹ Ainsi qu'ont déjà pu le rappeler le juge administratif et le ministre de l'économie et des finances : TA Nice, 7 novembre 1985, Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes, publié au Lebon et réponse ministérielle n° 1634, JO AN du 12 juin 2018, page 4993.

¹⁰ Comme l'ont d'ailleurs rappelé le juge administratif et le ministre de l'intérieur : CE, 25 avril 1994, Région d'Aquitaine, n° 99926 et réponse ministérielle n° 1560, JO AN du 28 août 2012, p. 4837.

☞ **En pratique** : La non-prise en compte des groupements de commande dans le champ des décisions déléguables est un oubli regrettable qui va à l'encontre de l'esprit des différents textes pris pour faciliter l'action des services publics locaux face à la crise. Cela va rendre plus difficile, ou juridiquement plus risqué, la constitution de groupements de commandes pour l'achat d'équipements de protection individuelle par exemple.

2. Le rôle des assemblées délibérantes face à ces délégations

- a) Quels membres des assemblées délibérantes doivent-être informés des décisions prises par les exécutifs locaux dans le cadre des délégations de droit qui leur sont attribuées ?

La question de l'information des membres des assemblées délibérantes en période d'état d'urgence sanitaire fait se superposer trois dispositifs distincts :

- Les (récentes) dispositions du droit commun¹¹ qui font obligation à tout EPCI d'informer les conseillers municipaux des communes membres qui ne sont pas membres de son organe délibérant des affaires soumises à délibération (en les rendant destinataires des copies de convocations aux séances et, le cas échéant, des notes explicatives et des rapports) ;
- Les dispositions de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 qui dispose, en son article 19, que tous les candidats élus au terme du premier et dont l'entrée en fonction est différée (cf. III.3.b) doivent être destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT 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 ;
- Les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 qui obligent l'ensemble des exécutifs locaux à informer leur assemblée délibérante des décisions prises dans le cadre des délégations qui leur sont attribuées de droit durant la période, ce sans délai et par tout moyen (et à en rendre compte à la plus proche réunion de cette assemblée).

De fait :

- **À l'échelon communal**, deux catégories particulières d'information sont aujourd'hui à honorer :

¹¹ Article L. 5211-40-2 du CGCT.

	Type d'information	Délai	Moyen
Conseillers municipaux dont le mandat a été prolongé	Toute décision prise dans le cadre des délégations qui sont attribuées de droit aux exécutifs durant la période	Sans délai	Par tout moyen
Conseillers municipaux primo-élus au terme du premier tour	Toute décision prise sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT	[Non-précisé]	[Non-précisé]

- **À l'échelon intercommunal**, trois catégories particulières d'information sont à honorer durant cette période d'urgence sanitaire :

	Type d'information	Délai	Moyen
Conseillers communautaires dont le mandat a été prolongé	Toute décision prise dans le cadre des délégations qui sont attribuées de droit aux exécutifs durant la période	Sans délai	Par tout moyen
Conseillers municipaux non-membres du conseil communautaire dont le mandat a été prolongé	Toute affaire soumise à délibération (avec copies de convocations aux séances et, le cas échéant, des notes explicatives et des rapports)	Avant chaque réunion de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale	Par transmission ou mise à disposition de manière dématérialisée (couplée d'un envoi en mairies, qui doivent les rendre consultables)
Conseillers municipaux primo-élus au terme du premier tour	Toute décision prise par le président de l'EPCI ou son remplaçant de même nature que celles prises par le maire sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT et ce, jusqu'à leur installation	[Non-précisé]	[Non-précisé]

☞ **En pratique** : l'obligation d'information à destination de l'ensemble des élus du premier tour qui pèse sur les administrations induit des difficultés pratiques, particulièrement dans les grands EPCI, notamment s'agissant de l'obtention en période de confinement des coordonnées de ceux-ci et des modalités d'envoi de ces documents – d'autant qu'il est impossible aux services préfectoraux de diffuser et/ou communiquer à un tiers les coordonnées recueillies lors de la candidature¹².

De fait, lorsque des difficultés matérielles ne permettent pas de rentrer en contact avec des élus, la DGCL, suivant la proposition défendue par France urbaine, est venue rappeler que les EPCI ne sont soumis, dans ce domaine, qu'à une **obligation de moyens** pour satisfaire à l'exigence d'information. Des modalités transitoires alternatives pour permettre l'accès à l'information des élus municipaux du premier tour par les EPCI (mise en ligne sur le site internet, simple envoi dans les mairies) pourront être prévues. Toutefois, pour limiter le risque que cela soit interprété comme restreignant la volonté du législateur et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, il conviendra de s'assurer que la méthode de diffusion de l'information soit largement communiquée.

¹² En vertu d'un décret qui encadre la collecte et le traitement des données dans les applications du ministère de l'intérieur.

À noter par ailleurs que plusieurs présidents d'EPCI ont pris l'initiative d'associer à la conférence des maires les têtes de liste ayant remporté l'élection municipale au premier tour.

b) Les assemblées délibérantes ont-elles la possibilité de supprimer ou de modifier les délégations des exécutifs locaux ?

Les assemblées délibérantes pourront, de droit, lors de la première réunion qu'elles tiendront à compter du 1^{er} avril, examiner ces délégations accordées de droit aux exécutifs locaux. Dans ce cas, mention de l'examen de la délégation par l'organe délibérant doit être faite sur l'ordre du jour accompagnant la convocation ainsi qu'au procès-verbal de la séance.

Les assemblées délibérantes pourront alors faire le choix de :

- Maintenir ces délégations en l'état ;
- Modifier tout ou partie des attributions confiées à l'exécutif pour en fixer des conditions ou des limites¹³ ;
- Retirer tout ou partie des attributions qui confiées à l'exécutif pour les exercer elles-mêmes (ou les redéleguer au bureau).

Si, à l'occasion de sa première réunion – voire d'une réunion ultérieure –, l'assemblée délibérante décide de mettre un terme à tout ou partie des délégations consenties de droit à l'exécutif et de les exercer elle-même, il lui sera alors possible de réformer les décisions prises par ce dernier dans ce cadre. Ces réformes ne pourront cependant intervenir que dans la limite des droits éventuellement acquis : le retrait des décisions créatrices de droits ne peut être admis que lorsqu'elles sont illégales et dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision.

☞ En pratique : dans le cas où il souhaiterait maintenir la délégation telle qu'elle est accordée à l'exécutif par l'ordonnance, aucune délibération n'est nécessaire, dans la mesure où les attributions sont déléguées de droit.

Aucune disposition n'empêche toutefois l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre de prendre, s'il souhaite confirmer la délégation prévue par la loi, une délibération pour formaliser sa décision.

¹³ À noter cependant que l'article L. 2122-22 du CGCT, qui prévoit normalement que des conditions ou limites doivent nécessairement être définies par le conseil municipal pour les attributions mentionnées au 2°, 3°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21°, 22°, 26° et 27° de ce même article, n'est pas applicable. En effet, l'ordonnance renvoie aux domaines qui peuvent faire l'objet d'une délégation tels qu'ils sont fixés dans certaines dispositions du CGCT, mais sans renvoyer aux conditions dans lesquelles ces mêmes articles fixent les conditions de la délégation. La modification du périmètre des délégations n'est donc qu'une simple possibilité.

- c) En cas de vote du budget sur la période, l'information budgétaire des élus locaux est-elle maintenue dans les conditions de droit commun ?

L'article 4 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 acte la suspension des délais afférents à la présentation du rapport d'orientation budgétaire et à la tenue d'un débat d'orientation budgétaire.

Ceux-ci pourront n'intervenir que lors de la séance consacrée à l'adoption du budget primitif.

ORGANISATION ET GESTION DES INSTANCES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. La convocation d'un conseil municipal ou communautaire

a) La convocation d'un conseil municipal ou communautaire est-elle obligatoire durant l'état d'urgence sanitaire ?

L'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 prévoit, en son article 3, une suspension, pendant toute la durée de la période d'urgence sanitaire, de l'obligation de réunir au moins une fois par trimestre l'assemblée délibérante des collectivités territoriales. La tenue d'un conseil municipal n'est donc pas obligatoire.

Toutefois, il est toujours possible qu'une proportion définie de membres demande et provoque la réunion de l'organe délibérant des collectivités et des groupements. Cette proportion est désormais fixée à un cinquième, contre un tiers en temps ordinaire. Aussi, lorsqu'une demande est présentée par un cinquième des membres de l'organe délibérant, le président de l'exécutif de la collectivité ou du groupement dispose d'un délai de six jours pour organiser sa réunion. À noter cependant qu'un même membre de l'organe délibérant ne peut présenter plus d'une demande de réunion par période de deux mois d'application de l'état d'urgence sanitaire.

⚠ Point de vigilance : il n'est pas fait référence dans l'ordonnance à l'article L. 5211-1 du CGCT dans la lettre de l'ordonnance, de sorte que **cette suspension ne vaut pas pour les organes délibérants des EPCI**.

C'est ce que confirme d'ailleurs la DGCL, nuanciant néanmoins cet oubli apparent en suggérant qu'il apparaît difficile dans le contexte actuel, et notamment en raison des enjeux budgétaires, d'imaginer qu'aucune réunion de l'organe délibérant d'un EPCI ne soit organisée soit à l'initiative de son président, soit à celle de ses membres.

☞ En pratique : les groupements concernés ont cependant l'ensemble du deuxième trimestre, c'est-à-dire jusqu'au mois de juin inclus, pour se réunir en téléconférence, comme l'ordonnance le leur permet, et dans les conditions de quorum allégées par la même ordonnance.

b) Quels sont les délais de convocation applicables ?

Dans le silence des textes, et hors le cas particulier d'une demande émanant d'un cinquième des membres de l'assemblée délibérante (cf. I.2.b), ce sont les délais de droit commun qui s'appliquent, soit :

- Un délai de trois jours francs pour les communes de moins de 3500 habitants ;
- Un délai de cinq jours francs pour les communes de plus de 3500 habitants et les EPCI.

☞ En pratique : comme les dispositions de droit commun le prévoient, la réunion des organes délibérants des collectivités territoriales peut toujours, **en cas d'urgence**, se tenir avec un préavis d'un jour franc.

c) Comment calculer le quorum requis durant l'état d'urgence ?

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 fixe au tiers, en lieu et place de la moitié, le quorum de membres nécessaires pour une réunion de l'organe délibérant des collectivités et des groupements¹⁴. Le quorum de l'organe délibérant s'apprécie en fonction des membres présents physiquement, des membres présents par système de téléconférence ou audioconférence mais aussi des membres représentés, à savoir en intégrant les procurations (les membres de ces instances pouvant désormais être porteurs de deux pouvoirs, contre un seul en temps normal).

⚠ Point de vigilance : cet assouplissement des conditions de quorum entend faciliter l'organisation des instances. Toutefois, rien ne doit empêcher que les conseillers qui le souhaitent puissent participer aux réunions des organes délibérants. Pour France urbaine, il serait souhaitable que, d'un point de vue démocratique et eu égard aux pouvoirs exceptionnels conférés à l'exécutif sur la période, quand les moyens techniques le permettent, **le plus de conseillers possible prennent part aux votes afin de légitimer l'action des collectivités face à la crise.**

d) Les règles de calcul du quorum ont-elles été modifiées ?

L'abaissement du quorum des conseils municipal et communautaire au tiers de ses membres en exercice, tel que prévu à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 précitée, ne semble modifier en rien les règles relatives à son calcul.

☞ En pratique : il convient toujours d'arrondir le nombre de conseillers en exercice – divisé par trois, cependant, et non plus par deux – **à l'entier supérieur** pour atteindre le quorum.

e) Les délais de délibération imposés par la loi sur les décisions budgétaires et fiscales sont-ils toujours applicables sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ?

L'état d'urgence sanitaire ayant été déclaré sur une période correspondant traditionnellement à plusieurs étapes budgétaires et fiscales locales d'importance, le gouvernement a entendu assouplir, à la faveur de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 précitée, les délais applicables en matière de délibération sur les budgets et les taux.

De ce fait, les règles de fonctionnement budgétaire des collectivités et de leurs groupements qui n'ont pas encore adopté leur budget 2020 sont adaptées. Au-delà de l'extension des pouvoirs habituels des exécutifs pour l'engagement, la liquidation et le

¹⁴ Ce quorum vaut également pour les bureaux.

mandatement des dépenses ainsi que l'augmentation du plafond pour dépenses imprévues à 15%, il a été décidé de :

- Repousser la date limite d'adoption des budgets primitifs et d'arrêté du compte administratif 2019 au 31 juillet 2020 ;
- Rétablir les délégations en matière d'emprunts aux exécutifs communaux et intercommunaux qui avaient été interrompues au début de la campagne des élections municipales 2020¹⁵ (cf. I.1.a).

Les dates limites de délibérations sur les taux et tarifs sont par ailleurs reportées :

- Au 3 juillet 2020 pour les taux et tarifs des impôts locaux et les droits d'enregistrement ;
- Au 1^{er} septembre 2020 pour les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ;
- Au 1^{er} octobre 2020 pour le taux de la taxe locale sur la publicité extérieure et la taxe locale sur la consommation finale d'électricité.

☞ En pratique : il faut également noter, s'agissant de l'information budgétaire des élus locaux, la suspension des délais afférents à la présentation du rapport d'orientation budgétaire et à la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (cf. I.2.c). Ils pourront intervenir lors de la séance consacrée à l'adoption du budget primitif.

f) Les délais de délibération imposés par les lois « Engagement et Proximité » et « Mobilités » s'agissant de l'exercice des compétences intercommunales sont-ils toujours applicables sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ?

De la même manière qu'il a été décidé un report des délais en matière budgétaire et fiscale, un allongement des délais pour délibérer sur l'exercice des compétences intercommunales telles que réagencées par les lois n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a été acté.

Ainsi :

- S'agissant des compétences « eau, assainissement et gestion des eaux pluviales », les communautés de communes et d'agglomération ont désormais trois mois supplémentaires¹⁶ pour délibérer sur la possibilité de déléguer tout ou partie de

¹⁵ Jusqu'à la première réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant suivant cette entrée en vigueur. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'organe délibérant renouvelle, lors de sa première réunion, la délégation. À noter cependant, qu'en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, ces délégations tomberont en tout état de cause à la reprise de la campagne électorale, telle que définie à l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

¹⁶ Ce délai supplémentaire vaut également pour les organes délibérants des communautés de communes ou d'agglomération dont l'une des communes membres aurait demandé, entre janvier et mars 2020, à bénéficier d'une délégation pour exercer l'une de ces compétences.

celles-ci aux syndicats infracommunautaires, soit une nouvelle date limite fixée **au 30 septembre 2020** ;

- S'agissant de la compétence « organisation de la mobilité », les communautés de communes et leurs membres disposent également de trois mois supplémentaires pour délibérer sur le transfert de celle-ci, soit une nouvelle date limite fixée **au 31 mars 2021**.

⚠ Point de vigilance : en revanche, et ainsi qu'a pu le rappeler la DGCL, les communes et EPCI concernés par la compétence « règlement local de publicité » devront toujours se prononcer avant le 13 juillet 2020 pour délibérer sur les règlements locaux de publicité arrivant à échéance à cette date. Les échéances prévues sur ce point au code de l'environnement n'ont pour l'instant pas été repoussées.

2. L'organisation pratique d'un conseil municipal¹⁷ ou communautaire à distance

- a) Dans l'hypothèse d'une convocation du conseil, l'organisation par téléconférence est-elle obligatoire ?

L'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 précitée prévoit la possibilité – mais non l'obligation – pour le maire ou le président d'un exécutif local d'organiser par téléconférence les réunions des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements¹⁸, le temps que durera la période d'urgence sanitaire. Il doit, pour ce faire, utiliser tous les moyens dont il dispose pour convoquer les membres du conseil et leur indiquer la technologie retenue (audioconférence ou téléconférence, par exemple¹⁹).

Toutefois, même en l'absence de toute obligation²⁰, l'organisation du conseil par téléconférence (ou, à tout le moins, sous une forme hybride mêlant présentiel et téléconférence) est fortement recommandée afin de respecter au mieux les recommandations des autorités sanitaires et les règles de distanciation sociale. D'ailleurs, dans une série de préconisations relatives à la continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire que Mme. Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a adressée aux exécutifs locaux le 21 mars 2020, il est rappelé que « les assemblées délibérantes ne pourront se réunir [sur la période] que si cela est justifié par un motif exceptionnel, en

¹⁷ À noter que l'ensemble des règles posées par l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 au sujet du fonctionnement des conseils municipaux s'appliquent bien au fonctionnement des conseils d'arrondissement, en application de l'article L. 2511-10 du CGCT.

¹⁸ Ainsi d'ailleurs que celle de leurs bureaux.

¹⁹ Étant précisé que la visioconférence et l'audioconférence n'apparaissent pas antinomiques : une combinaison est tout à fait envisageable, en fonction des moyens de connexion dont dispose chacun des membres.

²⁰ Et même si l'article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire – tel que complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020 – interdit tout déplacement hors du domicile jusqu'au 11 mai 2020 à l'exception notamment des « déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise ».

privilégiant une organisation spécifique qui doit assurer la sécurité sanitaire des membres ».

☞ En pratique : la première réunion par téléconférence (ou sous une forme hybride) devra permettre de présenter toutes les diligences prises par le maire ou le président pour l'organisation en distanciel de ces assemblées et de déterminer et valider, par délibération, les modalités d'identification des participants, d'enregistrement et d'archivage des débats, ainsi que les modalités pratiques du scrutin.

b) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil où certains membres se réuniraient en présentiel, est-il possible de prévoir la réunion dans un lieu inhabituel pour des raisons d'ordre technique ?

La règle prétorienne selon laquelle le lieu de réunion du conseil municipal ou communautaire est fixe a été récemment reprise au CGCT. Ainsi :

- L'article L. 2121-7 du CGCT dispose que « le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances » ;
- L'article L. 5211-11 du CGCT dispose que « l'organe délibérant se réunit au siège de l'établissement public de coopération intercommunale ou dans un lieu choisi par l'organe délibérant dans l'une des communes membres ».

Hors les aménagements proposés au CGCT²¹, la jurisprudence administrative a également reconnu la possibilité de déroger à la tenue du conseil municipal en mairie à titre exceptionnel. Pour ce faire, il est cependant nécessaire que soit invoqué un motif valable dûment justifié par des circonstances exceptionnelles (notamment lorsqu'il en va de raisons de sécurité²²).

La situation de crise sanitaire telle qu'elle a aujourd'hui cours en France apparaît pouvoir être qualifiée de « circonstances exceptionnelles » et justifier, le cas échéant, lorsqu'une situation hybride mêlant présentiel et vidéoconférence est choisie pour l'organisation d'un conseil, qu'il soit ponctuellement dérogé à la règle posée aux articles L. 2121-7 et L. 5211-11 du CGCT.

☞ En pratique : cette dérogation **pourra également**, sous réserve de l'appréciation souveraine des juges, **s'appliquer au-delà du confinement et de la durée de l'état d'urgence sanitaire pour la reprise du conseil transitoire et/ou l'installation et le début de mandat du nouveau conseil, notamment afin d'assurer le respect des règles de distanciation sociale.**

²¹ Dans la rédaction même des articles précités ou dans d'autres articles, à l'exemple de l'article L. 5211-1-1 du CGCT.

²² CE, 1^{er} juillet 1998, Préfet de l'Isère, n° 187491.

c) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, le recours au scrutin public est-il obligatoire ?

Sur cette question, l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 ne souffre aucune ambiguïté : il ne peut être recouru qu'au vote au scrutin public.

Il ne saurait donc s'agir d'un simple vote majoritaire au scrutin ordinaire mais bien d'un scrutin public dans les formes prévues par l'article L.2121-21 du CGCT. La publicité et l'indication du nom des votants et du sens de leur vote est donc obligatoire. Il ne pourra, par ailleurs, être fait droit à aucune demande de délibération au scrutin secret.

☞ En pratique : ce scrutin public peut être organisé soit par appel nominal, soit par scrutin électronique (dès lors, à tout le moins, que le dispositif mis en place permette comme pour l'appel nominal, de connaître et de retranscrire sur les délibérations le nom de chaque votant et le sens de leur vote), dans des conditions garantissant sa sincérité.

d) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance et en cas d'impossibilité matérielle d'assurer la retransmission, le conseil peut-il toujours, en application des dispositifs de droit commun, décider du huis-clos ?

En application du droit commun, un conseil peut effectivement toujours décider du huis clos, même en téléconférence.

En revanche, si la difficulté qui justifie la demande de huis clos est d'ordre technique, cela pourrait contrevenir au respect du formalisme imposé par l'article L. 2121-18 du CGCT car le vote du huis clos doit s'effectuer en public en début de séance. Toutefois, l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 précitée précise bien qu'un simple *streaming* des débats (très facilement mis en œuvre à partir de la plupart des solutions de visioconférence disponibles sur le marché, cf. II.2.e) permet de remplir l'obligation de publicité. Dès lors, il ne semble pas qu'une collectivité territoriale ou un EPCI puisse éprouver des difficultés à garantir la publicité des débats.

e) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, quels outils utiliser pour procéder aux débats et votes dans le respect du principe de sincérité des scrutins ?

Plusieurs solutions sont actuellement disponibles sur le marché et semblent à même de permettre l'organisation et la retransmission des débats tout en garantissant la sincérité des scrutins. Parmi elles, on peut citer :

Solutions pour les débats	Solutions pour les votes électroniques
<ul style="list-style-type: none">- Teams- Skype- Zoom- GoToMeeting- Jitsi (solution libre)- Réuniono- Adobe Connect- StarLeaf	<ul style="list-style-type: none">- Quizzbox- Webex (solution intégrée offrant également la visio)- Forms Office 365- Formulaire e-services (sécurisé avec France Connect)

☞ En pratique : un recensement des solutions techniques de visioconférence et d'audioconférence est à la disposition des élus locaux sur le [site du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales](#).

Il est par ailleurs recommandé en amont du conseil un contact technique avec chaque élu, ainsi qu'un **essai « à blanc »** quelques jours avant pour vérifier que tout le monde arrive à se connecter, à répondre à un appel et à voter une délibération.

f) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, celui-ci peut-il toujours délibérer sur le maintien dans ses fonctions d'un adjoint ou d'un vice-président ?

Si un maire ou un président vient à retirer à un adjoint ou un vice-président ses délégations de fonctions, motif pris de la bonne marche de l'administration, le conseil municipal – ou communautaire – doit, en application des dispositifs de droit commun²³, être réunis sans délai et se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions²⁴. Le Conseil d'État rappelle cependant qu'une telle délibération, si elle a lieu, doit être adoptée au scrutin public, par renvoi aux dispositions de l'article L. 2121-21 du CGCT (et non par référence aux articles L. 2122-7 et suivants du CGCT)²⁵. Par conséquent, puisqu'un conseil municipal ou communautaire organisé par téléconférence ne peut donner lieu qu'à des votes au scrutin public (cf. II.2.c), il apparaît tout à fait possible pour un conseil de délibérer sur ces questions sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire.

g) Peut-on voter un budget primitif en visioconférence alors que l'article L. 5211-11-1 du CGCT l'interdit expressément pour les EPCI ?

Sur cette question du vote du budget primitif par visioconférence, il convient de distinguer deux dispositifs.

D'une part, le dispositif de droit commun de l'article L. 5211-11-1 du CGCT, tel que prévu par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, prévoit que le vote du budget ne peut être effectué en téléconférence. Toutefois, aucun décret d'application n'est venu en préciser la teneur, de sorte qu'il n'est pas applicable pour l'heure.

D'autre part, le dispositif d'urgence, prévu par l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020, est venu adapter les conditions de réunion des organes délibérants, alors que ces derniers ne se réuniront pas en présentiel pendant une assez longue période. Celui-ci, immédiatement applicable et concernant spécifiquement la période d'urgence sanitaire que la France traverse, n'exclut pas le vote du budget des délibérations pouvant être adoptées par téléconférence. Il est donc possible.

²³ Et, en particulier, de l'article L. 2122-18 du CGCT.

²⁴ CE, avis, 14 novembre 2012, n° 361541.

²⁵ CE, 10 septembre 2010, n° 338707 et CE, 1^{er} août 2013, n° 365016.

MANDAT DES ÉLUS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. Les modalités de remplacement des membres des organes délibérants et des exécutifs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre

a) Quand le second tour des élections municipales sera-t-il organisé ?

Il a été acté, aux termes de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, que le second tour des élections municipales serait reporté au plus tard en juin 2020. Sa date exacte sera fixée par un décret en conseil des ministres, pris au plus tard le 27 mai 2020. Les déclarations de candidature à ce second tour devront alors être déposées au plus tard le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs.

⚠ Point de vigilance : jusqu'à la tenue de ce second tour, les règles de droit commun relatives à la propagande électorale ayant cours dans les « six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise » (selon l'expression consacrée au Code électoral) continuent de s'appliquer, notamment en ce qui concerne l'interdiction d'apposer des affiches en dehors des panneaux dédiés ou de procéder à des campagnes de promotion publicitaire sur la gestion de la collectivité.

b) À partir de quand les conseillers municipaux élus au premier tour entreront-ils en fonction ?

L'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon dès le premier tour – organisé, pour mémoire – le 15 mars 2020 est acquise, ainsi que le rappelle, par référence à l'article 3 de la Constitution, l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée.

Toutefois, compte tenu de la situation épidémique en France, le gouvernement a renoncé à réunir et installer les nouveaux conseils municipaux élus au premier tour. Leur entrée en fonction aura lieu à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin, « aussitôt que la situation sanitaire le permet ». La première réunion des nouveaux conseils se tiendra cinq à dix jours après cette entrée en fonction.

c) Dans l'attente de l'entrée en fonction des nouveaux élus, qui siège au conseil municipal ?

L'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée proroge les mandats des conseillers municipaux en exercice avant le premier tour :

- Jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour dans les communes pour lesquelles le conseil municipal a été élu de façon complète le 15 mars 2020 ;
- Jusqu'à la proclamation des résultats du second tour dans les communes pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu de façon complète le 15 mars 2020.

Siègent donc, jusqu'à ces différentes échéances, les conseillers municipaux titulaires de leur mandat depuis 2014.

☞ En pratique : le mandat ne s'achèvera pour les conseillers municipaux sortants non-réélus qu'au jour de l'entrée en fonction du nouveau conseil (tel que fixé par décret) en cas d'élection au complet de celui-ci au terme du premier tour OU qu'à la proclamation des résultats du second tour en cas de non-élection au complet au terme du premier tour.

d) Dans l'attente de l'entrée en fonction des nouveaux élus, qui siège au conseil communautaire ?

Compte tenu de la situation sanitaire, 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. De fait, et à l'instar des communes, la loi a rétabli le mandat des conseillers sortants et repoussé l'entrée en fonction des nouveaux conseillers communautaires à une date fixée par décret (au plus tard au mois de juin, sauf modification législative ultérieure contraire) mais les règles applicables diffèrent selon les situations propres à chaque EPCI.

Deux cas sont à distinguer, là encore :

- Dans le cas où tous les conseils municipaux membres de l'EPCI ont été réélus de façon complète dès le premier tour, les nouveaux conseillers communautaires devront être installés dans les trois semaines suivant l'entrée en fonction des conseils (telle, là encore, que fixée par décret)²⁶ ;
- Dans le cas où au moins une commune membre de l'EPCI n'a pas pu renouveler de façon complète son conseil municipal au terme du premier tour, un conseil communautaire « transitoire » devra être mis en place entre l'entrée en fonction des conseils (telle que fixée par décret) et l'installation du conseil communautaire après le second tour), lequel sera composé :
 - De l'ensemble des conseillers communautaires élus le 15 mars dans leur commune (communes de 1000 habitants et plus) ou désignés dans l'ordre du tableau (communes de moins de 1000 habitants) lorsque le conseil municipal a été élu au complet ;
 - De conseillers communautaires sortants désignés par le préfet pour les communes nécessitant un deuxième tour de scrutin, selon des

²⁶ Dans l'attente, le conseil communautaire en fonction à la veille du premier tour demeure.

modalités qui diffèrent toutefois si le nombre de ces conseillers est inférieur ou supérieur au nombre attribué à cette commune pour le mandat 2020-2026 (suite à un accord local notamment) :

- En cas d'infériorité, le préfet doit appeler à siéger à due concurrence²⁷ :
 - ✓ **Dans les communes de moins de 1000 habitants**, le ou les conseillers municipaux n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire les mieux placés dans l'ordre du tableau ;
 - ✓ **Dans les communes de plus de 1000 habitants**, le ou les conseillers municipaux ou d'arrondissement ayant obtenu lors de leur élection les plus fortes moyennes pour l'attribution des sièges de conseillers communautaires après le dernier élu ;
 - ✓ **Dans les communes nouvelles créées depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2014**, les deux règles précédentes s'appliquent successivement aux conseillers municipaux issus des anciennes communes fusionnées par ordre décroissant de population.
- En cas de supériorité, le préfet constate la cessation du mandat à due concurrence :
 - ✓ **Dans les communes de moins de 1000 habitants**, du ou des conseillers occupant les rangs les moins élevés dans l'ordre du tableau ;
 - ✓ **Dans les communes de plus de 1000 habitants** :
 1. *Si l'élection a eu lieu selon les dispositions du a) ou b) du I de l'article L. 5211-6-2 du CGCT (c'est-à-dire en cours de mandat)*, du ou des conseillers communautaires ayant obtenu les plus faibles moyennes lors de leur élection et, prioritairement, ceux dont l'élection est la plus récente ;
 2. *Si l'élection a eu lieu par fléchage*, du ou des conseillers communautaires ayant obtenu lors de leur élection, les moyennes les moins élevées ;
 - ✓ **Dans les communes nouvelles créées depuis le renouvellement général des conseils municipaux de**

²⁷ S'il n'existe pas suffisamment de candidats pouvant être désignés, le ou les postes pourront, selon toute vraisemblance, demeurer vacants.

2014, les deux règles précédentes s'appliquent par ordre croissant de population à plusieurs anciennes communes ayant fusionné au sein d'une même commune nouvelle.

e) Jusqu'à quand les maires et adjoints ou présidents et vice-présidents sont-ils maintenus en fonction ?

Les fonctions des maires et adjoints ou présidents et vice-présidents se poursuivent elles aussi, dans les conditions fixées par le nouvel ordre juridique applicable à la période de crise sanitaire.

De fait, de telles fonctions – et délégations – ne s'achèveront :

- Pour les maires et adjoints, qu'à compter de l'installation du nouveau conseil municipal qui devra avoir lieu :
 - Entre le cinquième et le dixième jour suivant la date d'entrée en fonction des nouveaux conseillers municipaux dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet au terme du premier tour ;
 - Au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant la tenue du second tour de scrutin dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet au terme du premier tour.
- Pour les présidents et vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre, qu'à compter de l'installation du nouveau conseil communautaire qui devra avoir lieu :
 - Dans les trois semaines suivant le jour d'entrée en fonction des nouveaux conseillers municipaux tel que fixé par décret dans l'hypothèse où tous les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI ont été élus au complet au terme du premier tour ;
 - Au plus tard le troisième vendredi suivant le second tour dans l'hypothèse où tous les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI n'ont pas été élus au complet au terme du premier tour.

⚠ Point de vigilance : l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 déroge aux conditions de remplacement fixées à l'article L. 2122-14 du CGCT en cas de vacance de siège d'un maire ou d'un président d'exécutif local (intercommunalité, notamment).

En cas de vacance du siège de maire, « pour quelque cause que ce soit », ses fonctions sont provisoirement exercées par un adjoint dans l'ordre du tableau ou des nominations ou, à défaut, par un membre du conseil municipal désigné par lui, jusqu'à l'élection des maires à la suite du premier ou du second tour des municipales ou, le cas échéant, jusqu'à l'entrée en fonction des maires déjà élus à la suite du premier tour.

En cas de vacance des sièges de présidents d'EPCI, « pour quelque cause que ce soit », ses fonctions sont provisoirement exercées par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut par un membre de l'assemblée délibérante désigné par elle, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire (les élections pour remplacer les présidents devant se tenir dans le délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire).

☞ En pratique : en outre-mer, les incompatibilités avec les fonctions de maire et de président d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50000 habitants ne sont pas applicables.

f) Quel sera le statut des membres de l'exécutif d'un EPCI qui perdront leur mandat de membre du conseil communautaire à la suite de l'installation du nouveau conseil municipal élu à l'issue du premier tour ?

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et les différentes ordonnances aménageant l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales et de leurs groupements face à l'épidémie de Covid-19 ne prévoient aucun dispositif particulier s'agissant des membres de l'exécutif qui perdraient leur statut de conseiller communautaire à l'issue de l'installation des élus du premier tour dans leurs communes²⁸.

En l'état actuel du droit, le mandat exécutif communautaire de ces élus est maintenu le temps de la fin du cycle des installations. Les présidents et vice-présidents ayant perdu leur mandat de conseiller communautaire ne sauraient cependant demeurer membres de l'organe délibérant. À ce titre, ils ne sont pas comptabilisés dans le nombre et la répartition des conseillers communautaires²⁹. L'augmentation de l'effectif de l'organe délibérant pour accueillir ces élus « en surnombre » serait d'ailleurs contraire au principe d'égalité devant le suffrage. Ils n'ont donc pas à être comptabilisés dans le quorum nécessaire pour la réunion du conseil communautaire.

De fait, entre la date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour et l'installation du nouveau conseil communautaire au complet, les membres de l'exécutif ayant perdu leur mandat de conseiller communautaire :

- Conservent la plénitude de leurs attributions exécutives³⁰ ;
- Participent aux réunions de l'organe délibérant (le président préside l'organe délibérant, le président et les vice-présidents peuvent présenter les délibérations mises au vote et prendre part aux débats) ;
- Ne participent pas au vote.

Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et les associations d'élus ont convenu de rediscuter cette question au mois de mai, lorsqu'il y aura une meilleure visibilité sur le calendrier (fin de l'état d'urgence

²⁸ Soit parce qu'ils n'étaient pas candidats, soit parce qu'ils n'ont pas été réélus, soit encore parce qu'ils ont perdu leur mandat en vertu des règles applicables en cas de supériorité du nombre des conseillers au nombre attribué à la commune pour le mandat 2020-2026 (cf. III.1.d).

²⁹ Tels que précisés par les arrêtés pris en application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

³⁰ Leurs attributions n'étant d'ailleurs pas limitées à la gestion des affaires courantes (cf. III.2.a).

sanitaire³¹, date d'installation des conseils du premier tour et date d'organisation du deuxième tour). En effet, le gouvernement pourrait intervenir à nouveau pour préciser ce point par voie d'ordonnance ou dans le cadre d'un nouveau projet de loi.

⚠ Point de vigilance : le maintien des exécutifs non membres de l'organe délibérant si elle est sans incidence sur la composition et le fonctionnement du bureau, **ne règle pas la question de la composition et du quorum des commissions d'appel d'offres (cf. III.1.i).**

☞ En pratique : dans le cas où des précisions seraient apportées sur ce point par voie d'ordonnance ou législative dans les semaines à venir, deux hypothèses semblent pouvoir être anticipées.

L'hypothèse la plus probable est celle d'un retour à l'écriture du Sénat avec une démission d'office des élus qui perdraient leur mandat communautaire à la suite de l'installation du nouveau conseil municipal élu à l'issue du premier tour et un remplacement dans l'ordre du tableau.

L'autre possibilité serait celle d'un retour à l'intention initiale du projet de loi avec l'élection d'un nouvel exécutif provisoire. Trop lourde en termes de procédure, elle avait été refusée par l'ensemble des associations d'élus locaux. On pourrait donc imaginer que cette hypothèse, si elle venait à être mise en place, soit conditionnée au renouvellement d'une certaine proportion des conseillers communautaires (par exemple, aux deux tiers) voire, dans une logique plus conforme au principe de libre administration, à un vote à la majorité qualifiée du conseil provisoire.

g) Est-il possible à un conseiller, maire, adjoint, président ou vice-président sortant de présenter sa démission sur la période ?

Les conseillers municipaux ou communautaires, les maires et adjoints et les présidents et vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre dont le mandat est prolongé conservent la possibilité de démissionner, conformément aux dispositions de droit commun.

Ils adressent alors leur démission :

- Au maire ou président sortant, s'agissant des conseillers ;
- Au préfet, s'agissant des maires ou adjoints et présidents ou vice-présidents.

Il convient cependant de distinguer, là encore selon les situations :

- En cas de démission de la tête de l'exécutif, ses fonctions sont provisoirement exercées par un adjoint ou un vice-président dans l'ordre du tableau ou des nominations ou, à défaut, par un membre de l'assemblée délibérante désigné par elle ;

³¹ À noter que, dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée nationale le 28 avril 2020, le Premier ministre a indiqué qu'un projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire de deux mois, jusqu'au 24 juillet, serait soumis au Parlement début mai.

- En cas de démission d'adjoints ou de vice-présidents, ceux-ci ne pourront être remplacés, tant que le conseil municipal ne sera pas en mesure se réunir autrement qu'en téléconférence et ne pourra donc pas procéder à un vote à bulletin secret ;
- En cas de démission de conseillers, il sera pourvu aux vacances dans les conditions de droit commun.

h) Un candidat élu au premier tour peut-il démissionner avant l'installation du nouveau conseil municipal ?

Un sort particulier est réservé aux candidats nouvellement élus à raison de la crise sanitaire. En effet, en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-390, la démission des candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée ne prendra effet qu'après leur entrée en fonction, ce afin de permettre que le conseil soit complet pour l'élection du maire.

Aussi, dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet au terme du premier tour, c'est le maire sortant qui, à partir de la date à laquelle les élus du premier tour entreront en fonction, devra être destinataire des démissions, ce jusqu'à l'installation du nouveau conseil municipal.

Ces démissions et ces vacances ne font pas obstacle à l'élection du maire par le conseil municipal, ainsi que le dispose l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020.

i) Les commissions d'appel d'offres doivent-elles être renouvelées à l'issue de l'installation des conseils provisoires ?

Conformément aux dispositions de droit commun, les commissions d'appel d'offres sont une émanation proportionnelle des assemblées délibérantes³² et le remplacement total de celles-ci est obligatoire dans le cas où leur composition ne permettrait plus de garantir l'expression du pluralisme des élus en leur sein³³. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé ce principe et considéré qu'un conseil municipal avait l'obligation de procéder au remplacement des membres d'une commission mentionnée à l'article L. 2121-22 du CGCT (comme une commission d'appel d'offres) lorsque la composition de celle-ci n'assurait plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein³⁴.

La question se pose donc de savoir si, à l'issue de l'installation des conseils provisoires, les commissions d'appel d'offres composées à la représentation proportionnelle des anciens conseils sont maintenues le temps de l'installation définitive des conseils ou doivent être temporairement renouvelées.

Dans le train des ordonnances liées à l'état d'urgence sanitaire et à ses conséquences sur l'organisation institutionnelle locale, aucune disposition n'est venue traiter ce point.

³² Article L. 1414-5 et D. 1411-3 du CGCT.

³³ Article L. 2121-22 du CGCT.

³⁴ CE, 20 novembre 2013, Commune de Savigny-sur-Orge, n° 353890.

Cependant, par définition les organes délibérants des EPCI, durant la phase transitoire, ne doivent pas être considérés comme de nouvelles assemblées. Il en découle que les commissions qui en sont issues sont maintenues.

☞ En pratique : la mise en œuvre de cette solution apparaîtrait d'autant plus malaisée que l'élection d'une commission d'appel d'offres nécessiterait la réunion de deux conseils successifs³⁵, avec toutes les difficultés organisationnelles que cela comporterait en période d'urgence sanitaire (cf. II.1.b) et au risque de ne pouvoir réunir aucune commission d'appel d'offres pendant plusieurs semaines. France urbaine a porté l'attention du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur ce point et a demandé à ce que le maintien soit précisé explicitement.

j) Les mandats des élus membres des instances d'entreprises publiques locales sont-ils également prolongés ?

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 a prorogé les mandats des élus sortants au sein des collectivités jusqu'à l'entrée en fonction des candidats élus au premier tour ou à l'annonce des résultats du second tour des élections (cf. III.1.b).

La loi précisant que les délégations attribuées aux élus dont le mandat est prolongé sont également prolongées dans les mêmes conditions, il est possible d'en déduire que le mandat de ces élus représentants au conseil d'administration ou membres de l'assemblée délibérante d'entreprises publiques locales est lui aussi prorogé jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par la nouvelle assemblée.

Il semble en aller pareillement s'agissant de la prolongation des mandats – et fonctions afférentes – des présidents de ces entreprises locales, ce que confirme d'ailleurs la DGCL.

⚠ Point de vigilance : rien ne semble cependant avoir été prévu concernant le cas particulier des directeurs généraux des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales. Il a semblé dans un premier temps à France urbaine, en concertation avec la Fédération des entreprises publiques locales, que si un directeur général bénéficiait d'un mandat social calé sur la fin du mandat municipal ou communautaire, alors il conviendrait de réunir un conseil d'administration par téléconférence pour le renouveler (au moins temporairement).

☞ En pratique : pour toutes questions relatives au fonctionnement des entreprises publiques locales durant cette période de crise, un « guide de survie » a été publié par la Fédération des entreprises publiques locales sur son [site Internet](#).

³⁵ En application de l'article D.1411-5 qui prévoit que l'assemblée délibérante doit fixer préalablement les modalités de dépôts des listes.

2. La notion de « gestion des affaires courantes »

- a) La gestion des affaires locales dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire se limite-t-elle à la gestion des affaires courantes³⁶ ?

La gestion des affaires locales dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne se limite pas à l'expédition des affaires courantes et doit s'entendre comme une gestion pleine et entière de l'ensemble des questions pouvant se présenter, en vue du bon fonctionnement des services publics locaux.

En effet, l'article 19 de la loi n° 2020-290 a prorogé les mandats des conseillers municipaux et communautaires. Il s'agit d'une prolongation intégrale du mandat, qu'aucune disposition ne vient limiter dans sa portée. Aussi, les assemblées délibérantes locales en exercice continuent à délibérer de manière régulière jusqu'à l'installation des nouveaux conseils municipaux et communautaires.

L'inapplication de la notion d'affaires courantes et la non-réduction des prérogatives des élus locaux se confirment d'ailleurs par :

- L'octroi d'attributions supplémentaires par rapport à celles que les exécutifs locaux détenaient avant le premier tour (cf. I.1.a) ;
- La facilitation des conditions de réunion des assemblées délibérantes et la prolongation de la date de vote des budgets locaux³⁷.

- b) À partir de quand la notion d'affaires courantes sera-t-elle réactivée ?

La notion d'expédition des affaires courantes trouvant à s'appliquer, en temps normal, dans les situations d'entre deux tours électoraux, on peut supposer que les élus des communes pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu de façon complète au terme du premier tour verront de nouveau leurs compétences limitées à l'expédition des affaires courantes et urgentes lorsque débutera la campagne électorale du second tour.

☞ En pratique : la réponse à cette question pourra être précisée dans les semaines à venir.

³⁶ Si aucune disposition textuelle ne semble définir avec précision la notion d'affaires courantes, le juge administratif a pu, dès les années 1980, assimiler la gestion desdites affaires courantes aux mesures nécessaires que toute autorité désinvestie ou sur le point de l'être doit prendre pour assurer la continuité des services publics (CE, 21 mai 1986, Société Schlumberger, n° 56848). Cette notion trouve à s'appliquer, en temps normal, dans les situations d'entre deux tours électoraux, dans l'attente de l'élection et de l'installation de nouveaux élus.

³⁷ Lequel est d'ailleurs, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, exclu de la notion d'expédition des affaires courantes.



22 rue Joubert
75009 Paris
+33(0)1 44 39 34 56
franceurbaine@franceurbaine.org
www.franceurbaine.org



1 rue Edmond Michelet
67000 Strasbourg
+33(0)3 88 15 52 64
jeremy.durand@cnfpt.fr
www.inet.cnfpt.fr