



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

MAI 2020



Version consolidée au 25 mai 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 et régulièrement mis à jour 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



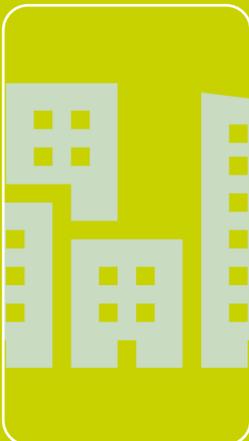
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19
- Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions
- Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des 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
- Ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de Covid-19

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) Ces délégations exceptionnelles bénéficient-elles aux présidents de syndicats mixtes ?..... 10
- d) Quand les exécutifs locaux cesseront-ils de bénéficier de ces délégations exceptionnelles ?..... 10
- e) 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 ? 11
- f) 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 ? 11
- g) Peut-on déroger aux règles de publication des actes sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire ? 12
- h) L'exécutif doit-il toujours saisir les commissions consultatives et conseils internes visées au CGCT ?..... 12
- i) Un maire est-il habilité à signer, sans délibération préalable, des documents relatifs à la participation à des commandes groupées ?..... 13

2. Le rôle des assemblées délibérantes face à ces délégations 15

- 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 ?..... 15
- b) Les assemblées délibérantes ont-elles la possibilité de supprimer ou de modifier les délégations des exécutifs locaux ?..... 16
- 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 ?..... 17

ORGANISATION ET GESTION DES INSTANCES PENDANT LA CRISE SANITAIRE 18

1. La convocation d'un conseil municipal ou communautaire 18

- a) La convocation d'un conseil municipal ou communautaire est-elle obligatoire durant l'état d'urgence sanitaire ? 18
- b) Quels sont les délais de convocation applicables ? 18
- c) Comment calculer le quorum requis durant l'état d'urgence ? 19
- d) Les règles de calcul du quorum ont-elles été modifiées ?..... 19
- 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 ?..... 19

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 ?..... 20

2. L'organisation pratique d'un conseil municipal ou communautaire à distance 22

a) Dans l'hypothèse d'une convocation du conseil, l'organisation par téléconférence est-elle obligatoire ? 22

b) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, le recours au scrutin public est-il obligatoire ?..... 22

c) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, quels outils utiliser pour procéder aux débats, aux votes et à la retransmission dans le respect du principe de sincérité des scrutins ? 23

d) 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 ?..... 24

e) Peut-on voter un budget primitif en visioconférence alors que l'article L. 5211-11-1 du CGCT l'interdit expressément pour les EPCI ?..... 24

f) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil en présentiel, est-il possible de prévoir la réunion dans un lieu inhabituel ?..... 24

g) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil en présentiel, peut-on interdire à tout ou partie du public d'assister à la séance ?..... 25

MANDAT DES ÉLUS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE..... 27

1. Les modalités de remplacement des membres des organes délibérants et des exécutifs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre..... 27

a) Quand le second tour des élections municipales sera-t-il organisé ? 27

b) À partir de quand les conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour entrent-ils en fonction ? 27

c) Dans l'attente de l'entrée en fonction des nouveaux élus, qui siège au conseil municipal ? 28

d) Dans l'attente du second tour, qui siège au conseil communautaire ? 28

e) Jusqu'à quand les maires et adjoints ou présidents et vice-présidents sont-ils maintenus en fonction ?..... 31

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 ? 32

g) Quelles règles juridiques sont applicables aux indemnités de fonction des élus municipaux et communautaires sur la période ?..... 34

h) Est-il possible à un conseiller, maire, adjoint, président ou vice-président sortant de présenter sa démission sur la période ?..... 35

i) Un candidat élu au premier tour peut-il démissionner avant l'installation du nouveau conseil municipal ?..... 36

j) Les commissions d'appel d'offres doivent-elles être renouvelées à l'issue de l'installation des conseils provisoires ? 36

k)	Les mandats des délégués de syndicats mixtes sont-ils également prolongés ?	37
l)	Les mandats des élus membres d'instances d'entreprises publiques locales sont-ils également prolongés ?	38
2.	La notion de « gestion des affaires courantes »	40
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 ?	40
b)	À partir de quand la notion d'affaires courantes sera-t-elle réactivée ?	40

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

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.

l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville⁴.

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.

L'ordonnance permet enfin aux exécutifs locaux de décider par délégation de souscrire, pour 2020, des lignes de trésorerie dans une limite correspondant au montant maximum entre :

- Le plafond fixé, le cas échéant, par la délibération portant délégation en la matière ;
- Le montant total du besoin budgétaire d'emprunt figurant au budget de l'exercice 2020, ou, si ce dernier n'a pas été adopté, à celui de l'exercice 2019 ;
- 15 % des dépenses réelles figurant au budget de l'exercice 2020, ou, si ce dernier n'a pas été adopté, à celui de l'exercice 2019.

☞ En pratique : exceptionnelles, ces délégations n'ont pas vocation à durer (cf. I.1.d).

Dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet au premier tour et dans les EPCI à fiscalité propre où les conseils municipaux des communes membres ont tous été élus au complet au terme du premier tour, elles cessent donc de s'appliquer **au 18 mai 2020**. Une **nouvelle délibération** devra venir définir le champ des délégations données au nouvel exécutif, une fois celui-ci élu, dans les conditions de droit commun.

Dans les autres communes et EPCI, elles sont rendues applicables jusqu'**au 10 juillet 2020**. Les **délégations qui avaient été accordées aux exécutifs locaux dans les conditions de droit commun antérieurement à l'état d'urgence sanitaire** seront alors rétablies **à compter du 11 juillet 2020**.

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

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

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 nullement 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.

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) Ces délégations exceptionnelles bénéficient-elles aux présidents de syndicats mixtes ?

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 précise que l'ensemble de ces délégations sont notamment applicables :

- Aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5711-1 du CGCT (les syndicats mixtes fermés), aux pôles métropolitains mentionnés à l'article L. 5731-1 du CGCT ne comprenant ni région, ni département, ni la métropole de Lyon, ainsi qu'aux pôles d'équilibre territorial et rural mentionnés à l'article L. 5741-1 du CGCT **à l'exception des dispositions relatives aux lignes de trésorerie** ;
- Aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5721-1 du CGCT (les syndicats mixtes ouverts) et aux pôles métropolitains mentionnés à l'article L. 5731-1 du CGCT comprenant une région, un département ou la métropole de Lyon, **sans préjudice des stipulations prévues par le statut accordant des délégations plus larges au président.**

d) 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. Cependant, l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions

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

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 jusqu'au 10 juillet 2020. Elles ne sont toutefois pas corrélées à la durée de l'état d'urgence sanitaire : si celui-ci était prolongé, les délégations exceptionnelles prendraient néanmoins fin au 10 juillet 2020.

L'article 7 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 distingue deux cas de figure :

- Dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet au premier tour et dans les EPCI à fiscalité propre où les conseils municipaux des communes membres ont tous été élus au complet au terme du premier tour, les délégations exceptionnelles **cessent de s'appliquer à la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour (c'est-à-dire au 18 mai 2020)** et une **nouvelle délibération** devra venir définir le champ des délégations données au nouvel exécutif, une fois celui-ci élu, dans les conditions de droit commun ;
 - Dans les autres communes et EPCI, les délégations exceptionnelles sont rendues applicables **jusqu'au 10 juillet 2020**⁸ (sauf à ce que l'assemblée délibérante ait déjà mis un terme à celles-ci : cf. I.2.b), avec **rétablissement, à compter du 11 juillet 2020, des délégations qui avaient été accordées aux exécutifs locaux dans les conditions de droit commun antérieurement à l'état d'urgence sanitaire.**
- e) 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.**

- f) 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 ?

⁸ Indépendamment d'une éventuelle prolongation de l'état d'urgence sanitaire.

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 et **jusqu'au 10 juillet 2020**, 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.

☞ **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.

g) 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 computés. 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).

h) L'exécutif doit-il toujours saisir les commissions consultatives et conseils internes visés 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 décision⁹. 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.

L'article 6 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 étend ces allègements des modalités de consultations préalables à la prise de décisions des collectivités territoriales aux commissions des communes d'Alsace-Moselle et au Conseil économique social environnemental et culturel de Corse.

⚠ 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 communaux au sein d'une commune nouvelle.**

- i) Un maire 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 CGCT¹⁰ et l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 n'a pas entendu confier au maire des

⁹ Ce, tout le temps que durera l'état d'urgence sanitaire.

¹⁰ 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.

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° 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 signer¹¹. La décision du maire de signer une telle convention sans l'autorisation du conseil municipal serait entachée d'illégalité.

☞ **En pratique** : la non-prise en compte des groupements de commande dans le champ des décisions déléguables est une omission 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 rendrait par exemple plus difficile, ou juridiquement plus risqué, la constitution de groupements de commandes pour l'achat d'équipements de protection individuelle par exemple.

Il s'agit d'un point de la rédaction du CGCT sur lequel France urbaine ne manquera pas de revenir notamment lors des discussions autour du projet de loi « 3D ».

¹¹ 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.

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 commun¹² 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 :

	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]

¹² Article L. 5211-40-2 du CGCT.

- **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 candidature¹³.

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, mise à disposition 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.

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 peuvent, de droit, lors de la première réunion qu'elles tiendront à compter du 1^{er} avril, examiner ces délégations accordées de droit aux exécutifs

¹³ En vertu d'un décret qui encadre la collecte et le traitement des données dans les applications du ministère de l'intérieur.

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 limites¹⁴ ;
- Retirer tout ou partie des attributions qui confiées à l'exécutif pour les exercer elles-mêmes (ou les redéléguer 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 réformations 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 : si le conseil souhaite 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.

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

¹⁴ 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.

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, **jusqu'au 10 juillet 2020**¹⁵, 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.

S'il n'était initialement fait aucune référence à l'article L. 5211-1 du CGCT, l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 répare cette omission et étend cette suspension aux organes délibérants des EPCI.

Toutefois, il est toujours possible qu'une proportion définie de membres demande et provoque la réunion de l'organe délibérant des collectivités et de leurs groupements¹⁶. 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.

- 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.

¹⁵ Précision apportée par l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020.

¹⁶ Cette facilitation dans les conditions de réunion de l'assemblée délibérante des collectivités territoriales à la demande de ses membres, elle aussi applicable jusqu'au 10 juillet 2020, a été étendue aux collectivités d'Alsace-Moselle à la faveur de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020.

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 groupements¹⁷. 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).

À noter que l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 est venue aménager une dérogation à cette règle s'agissant de l'élection du maire ou des adjoints au maire : **pour toute élection du maire ou des adjoints au maire**, le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque le tiers de ses membres en exercice est présent (physiquement)¹⁸. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors sans condition de quorum. Dans tous les cas, un conseiller municipal peut toujours être porteur de deux pouvoirs.

⚠ Point de vigilance : cet assouplissement des conditions de quorum par rapport au droit commun 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

¹⁷ Ce quorum vaut également pour les bureaux.

¹⁸ Il s'agit là d'une reprise d'une préconisation des sénateurs qui avaient noté que dans les très petites communes avec un conseil municipal de sept personnes, la conjonction des règles de quorum et de pouvoir pouvait aboutir à ce qu'une personne avec deux pouvoirs puisse quasiment s'auto-désigner maire.

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 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 2020¹⁹ (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.

¹⁹ 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.

Ainsi :

- S'agissant des compétences « eau, assainissement et gestion des eaux pluviales », les communautés de communes et d'agglomération ont désormais trois mois supplémentaires²⁰ pour délibérer sur la possibilité de déléguer tout ou partie de 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.

²⁰ 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.

2. L'organisation pratique d'un conseil municipal²¹ 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'obligation²² – 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 groupements²³, 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 exemple²⁴).

Ces dispositions sont applicables aux groupements de collectivités, et notamment aux syndicats mixtes.

☞ 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.

À noter que, **dans l'hypothèse d'une réunion de l'assemblée délibérante en présentiel (indispensable notamment pour l'élection du maire²⁵)**, celle-ci peut se tenir dans un lieu inhabituel. En effet, l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 prévoit la possibilité, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, de réunir un conseil municipal en tout lieu, y compris dans un lieu situé hors du territoire de la commune, ce afin de permettre un meilleur respect des gestes barrières (cf. II.2.e).

b) 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

²¹ 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.

²² Même en l'absence de toute obligation, 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

²³ Ainsi d'ailleurs que celle de leurs bureaux.

²⁴ 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.

²⁵ Puisque la téléconférence ne permet que le scrutin public et que l'élection du maire se fait, lui, au scrutin secret : cf. II.2.a).

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.

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.

☞ En pratique : il découle de cet article que l'installation d'un exécutif communautaire est impossible à distance, puisque nécessitant l'organisation d'un scrutin secret (cf. II.2.a). Dans ces circonstances, un conseil présentiel s'imposera, avec manipulation d'urnes et comptage de bulletins sur au moins une demi-journée.

c) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil à distance, quels outils utiliser pour procéder aux débats, aux votes et à la retransmission 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 utilisées par des collectivités pour les débats	Solutions utilisées par des collectivités pour les votes électroniques	Solutions utilisées par des collectivités pour la retransmission en ligne
<ul style="list-style-type: none"> - Teams - Zoom - GoToMeeting - Réunigo - Adobe Connect - StarLeaf - WEBEX 	<ul style="list-style-type: none"> - Quizzbox - WEBEX (solution intégrée offrant également la possibilité d'une visioconférence) - Forms Office 365 - Formulaire e-services (sécurisé avec France Connect) 	<ul style="list-style-type: none"> - Site Internet de la collectivité - Youtube - Réseaux sociaux (notamment, Facebook) - Télévision locale

⚠ Point de vigilance : quelles que soient les solutions utilisées, et afin de respecter l'ensemble des dispositions du CGCT, il est **nécessaire de désactiver tout à la fois les commentaires en ligne des participants au conseil sur le logiciel de visioconférence ainsi que les commentaires en ligne du public assistant au conseil en direct sur un site de retransmission « social ».**

☞ 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.

- d) 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 commun²⁶, être réunis sans délai et se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions²⁷. 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)²⁸. 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.b), il apparaît tout à fait possible pour un conseil de délibérer sur ces questions sous l'empire de l'état d'urgence sanitaire.

- e) 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'heure²⁹.

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. Celui-ci est donc **possible**.

- f) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil en présentiel, est-il possible de prévoir la réunion dans un lieu inhabituel ?

²⁶ Et, en particulier, de l'article L. 2122-18 du CGCT.

²⁷ CE, avis, 14 novembre 2012, n° 361541.

²⁸ CE, 10 septembre 2010, n° 338707 et CE, 1^{er} août 2013, n° 365016.

²⁹ Ledit décret, qui prévoit la fixation préalable des lieux de réunion dans des conditions d'égalité de traitement des conseillers communautaires et métropolitains ainsi que les adaptations nécessaires au déroulement de la séance publique, est en cours de rédaction et devrait être publié d'ici fin 2020.

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 CGCT³⁰, la jurisprudence administrative reconnaît de longue date 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 sécurité³¹). La situation de crise sanitaire telle qu'elle a aujourd'hui cours en France apparaît pouvoir aisément être qualifiée de « circonstances exceptionnelles » et justifier, le cas échéant, qu'il soit ponctuellement dérogé à la règle posée aux articles L. 2121-7 et L. 5211-11 du CGCT.

Cependant, **s'agissant des communes**, le gouvernement a souhaité sécuriser la pratique en prévoyant à l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 la possibilité, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, de **réunir le conseil municipal en tout lieu, y compris dans un lieu situé hors du territoire de la commune**. Cette disposition facilitera les réunions des conseils municipaux (indispensables notamment pour l'élection du maire) qui pourront être organisées dans des endroits permettant un meilleur respect des gestes barrières et des règles de distanciation physique.

☞ En pratique : si le maire décide de se prévaloir de cette possibilité, il devra en informer au préalable le représentant de l'État dans le département du lieu choisi pour la réunion du conseil municipal.

- g) Dans l'hypothèse de la tenue d'un conseil en présentiel, peut-on interdire à tout ou partie du public d'assister à la séance ?

Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 permet au maire et au président d'un EPCI à fiscalité propre de décider, en amont de la réunion du conseil municipal ou communautaire, que celle-ci aura lieu sans présence de public ou avec un effectif limité et adapté à la salle et au respect des mesures barrières. Il sera fait mention de cette décision sur la convocation de l'assemblée délibérante.

³⁰ Dans la rédaction même des articles précités ou dans d'autres articles, à l'exemple de l'article L. 5211-1-1 du CGCT.

³¹ CE, 1^{er} juillet 1998, Préfet de l'Isère, n° 187491.

Le caractère public de la réunion devra cependant être assuré : celui-ci sera réputé satisfait **si les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique.**

Les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre ont ainsi trois possibilités :

- Décider dès la convocation que la séance se tiendra sans public avec retransmission par tous moyens des débats en direct ;
- Décider dès la convocation que la séance se tiendra en présence du public, quoiqu'en nombre limité (auquel cas il n'y a pas nécessité d'organiser une retransmission en direct des débats) ;
- Réunir l'organe délibérant dans les conditions de droit commun avec éventuellement, si cela est justifié, la possibilité de décider du huis clos dans le respect du formalisme imposé par l'article L. 2121-18 du CGCT.

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 2020³².

Avis pris auprès du conseil scientifique, le Premier ministre a indiqué, le 22 mai dernier, que le gouvernement présentera d'ici le 27 mai 2020 un décret « qui appellera les élections à se rendre aux urnes **le 28 juin prochain** ». Pour autant, et comme souhaité par le conseil scientifique, cette décision a été présentée comme réversible et pourra donc être amenée à évoluer compte tenu de l'évolution de l'épidémie de Covid-19³³. Une « clause de revoyure » a été fixée pour la mi-juin.

Les déclarations de candidature à ce second tour devront, en tout état de cause, être déposées **au plus tard** le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs, soit probablement le mardi 2 juin. La campagne commencerait le lundi 15 juin (deuxième lundi avant le 28 juin)³⁴.

⚠ 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 et communautaires élus au premier tour entrent-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.

³² France urbaine a rappelé, à diverses occasions, qu'un report du scrutin au-delà de juin n'apparaissait pas souhaitable : les institutions locales doivent pouvoir retrouver à brève échéance un fonctionnement normal, qui leur permette de remplir pleinement leur rôle dans les défis économiques et sociaux actuels.

³³ Un projet de loi sera donc préparé « à titre conservatoire », qui permettra, dans l'hypothèse d'une aggravation de la situation épidémiologique, le report du scrutin au plus tard en janvier 2021.

³⁴ Voir I et XII de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020

Toutefois, compte tenu de la situation épidémique en France, le gouvernement a renoncé, pendant la durée du confinement, à réunir et installer les nouveaux conseils municipaux élus au premier tour.

Leur entrée en fonction a finalement été fixée par le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 au **18 mai 2020**. La première réunion des nouveaux conseils se tiendra cinq à dix jours après cette entrée en fonction, soit entre le 23 et le 28 mai 2020.

⚠ Point de vigilance : le décret ne concerne pas les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris qui, aux termes de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection.

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 des conseillers municipaux sortants non-réélus s'achève le jour de l'entrée en fonction du nouveau conseil (soit le 18 mai 2020) 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 du second tour, 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 avait rétabli le mandat des conseillers sortants et repoussé l'entrée en fonction des nouveaux conseillers communautaires à une date ultérieure fixée par décret. Cette date a finalement été fixée au **18 mai 2020** par le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 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 (**fixée au 18 mai 2020**)³⁵ ;

- Dans le cas où au moins une commune membre de l'EPCI³⁶ 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 (**fixée au 18 mai 2020**) 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 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 concurrence³⁷ :
 - ✓ **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.

³⁵ Dans l'attente, le conseil communautaire en fonction à la veille du premier tour demeure.

³⁶ Disposition applicable aux établissements publics territoriaux créés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris.

³⁷ S'il n'existe pas suffisamment de candidats pouvant être désignés, le ou les postes pourront, selon toute vraisemblance, demeurer vacants.

- 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 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.

À noter que le premier conseil communautaire « transitoire » n'est pas un conseil d'installation et doit être considéré comme un conseil au cours duquel certains conseillers sont remplacés – comme cela peut arriver au cours d'un mandat. Comme il le fait donc habituellement lorsqu'un élu est remplacé en cours de mandat, le président devra accueillir et faire figurer au procès-verbal les noms des conseillers communautaires des communes élus au terme du premier tour puis, le cas échéant, faire de même avec les nouveaux conseillers des communes nécessitant un second tour qui auraient gagné un ou plusieurs sièges à la suite d'une évolution démographique ou d'un accord local. Enfin, il pourra remercier et faire figurer au procès-verbal les noms des conseillers ayant perdu leur siège en application des règles ci-dessus exposées. Ainsi, le conseil sera informé de sa nouvelle composition.

⚠ Point de vigilance : du fait de l'avancement de l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour **au 18 mai 2020** et de l'organisation des conseils municipaux d'installation **entre le 23 et le 28 mai**, les communes de moins de 1000 habitants dont le conseil municipal a été élu au complet au terme du premier tour n'auront pas de conseiller communautaire avant au mieux le 23 mai. La DGCL **n'est donc pas favorable, par respect de l'expression du suffrage universel, au maintien des conseils communautaires qui auraient été prévus entre le 18 mai et le 28 mai et, de fait, jusqu'à l'installation des nouveaux conseils hybrides.** Néanmoins, ces conseils restent juridiquement possibles. Il appartiendra cependant à chaque président d'EPCI concerné d'apprécier avec attention la proportion de communes de moins de 1000 habitants concernées sur son territoire ainsi que le caractère urgent de la réunion du

conseil (et, le cas échéant, le degré de consensus des délibérations proposées). Il devra en outre, en amont du conseil communautaire, s'assurer de l'avis et, si possible, de l'accord des têtes de liste des communes de moins de 1000 habitants concernées.

En tout état de cause, pour les communes de 1000 habitants et plus où les conseillers communautaires auraient donc été élus par scrutin fléché au premier tour, ceux-ci entrent en fonction le 18 mai. Dès lors, il appartiendrait à l'EPCI souhaitant organiser un conseil à partir du 18 mai de s'assurer qu'il peut convoquer ces nouveaux conseillers en lieu et place de leurs prédécesseurs.

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 (**fixé par décret au 18 mai 2020**) 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 tour³⁸.

³⁸ Dans cette hypothèse, les membres du bureau, autres que le président et les vice-présidents, en exercice à la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour sont maintenus dans leurs fonctions 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 à l'issue du renouvellement général, selon les précisions apportées par l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020.

⚠ 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). L' élu exerçant provisoirement les fonctions de président devra convoquer l'organe délibérant afin de procéder aux élections nécessaires **dans le délai d'un mois suivant l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour.**

☞ 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 (présidents, vice-présidents, membres du bureau) qui perdraient leur statut de conseiller communautaire à l'issue de l'installation des élus du premier tour dans leurs communes³⁹.

De fait et 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, vice-présidents et membres du bureau 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 communautaires⁴⁰. 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.

³⁹ 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).

⁴⁰ Tels que précisés par les arrêtés pris en application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

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 exécutives⁴¹ ;
- 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.

Dans le cas où un poste de vice-président ou de membre du bureau deviendrait vacant, l'organe délibérant peut décider de le pourvoir par une nouvelle élection avant le second tour. Cette élection impliquerait cependant la réunion d'un conseil en présentiel.

Enfin, il faut noter que les délégations consenties en application de l'article L. 5211-10 du CGCT ainsi que les délibérations prises en application de l'article L. 5211-12 du même code demeurent.

⁴¹ Leurs attributions n'étant d'ailleurs pas limitées à la gestion des affaires courantes (cf. III.2.a).

g) Quelles règles juridiques sont applicables aux indemnités de fonction des élus municipaux et communautaires sur la période ?

Les indemnités de fonction versées aux élus locaux suivent les dates de début et de fin du mandat auquel elles correspondent. Dès lors, les indemnités de fonction des élus sortants doivent être maintenues si ces élus exercent encore leurs fonctions, tandis que les nouveaux élus ne pourront bénéficier d'indemnités de fonction qu'à compter du début réel de leur mandat.

Ainsi, s'agissant des communes :

- Le maire et ses adjoints conservent le bénéfice de leur indemnité de fonction jusqu'à la date de la première réunion du conseil nouvellement élu, que la commune ait, ou non, à organiser un second tour, conformément au droit commun qui leur est applicable⁴² ;
- **Dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour, les conseillers municipaux sortants** conservent leur indemnité de fonction jusqu'à la fin de leur mandat fixée au 18 mai 2020 ;
- **Dans les communes où un second tour doit être organisé, les conseillers sortants** conservent leur indemnité de fonction jusqu'au second tour.

S'agissant des EPCI à fiscalité propre :

- Le président, les vice-présidents et les membres du bureau en exercice à la date du 18 mai 2020 continuent de percevoir leurs indemnités de fonction jusqu'à la première réunion du conseil communautaire dans sa composition définitive (qui résultera soit de l'entrée en fonctions des conseils municipaux élus au premier tour si l'EPCI est uniquement composé de communes dont le conseil municipal a été entièrement élu au premier tour, soit du second tour dans les autres cas) et qui marquera la fin de leurs fonctions (cf. III.1.d) ;
- **Dans les EPCI à fiscalité propre ne comprenant que des communes dont le conseil municipal a été intégralement élu au premier tour, les conseillers communautaires sortants** continuent de percevoir leurs indemnités de fonction jusqu'à la date de début de mandat des nouveaux élus, fixée au 18 mai 2020 ;
- **Dans les autres EPCI à fiscalité propre, les conseillers communautaires sortants** conservent leur indemnité de fonction jusqu'à la fin de leur mandat, c'est-à-dire jusqu'à la date du second tour ou, pour les communes dont le conseil a été élu au complet dès le premier tour, jusqu'au 18 mai 2020⁴³ ;

⁴² Article L. 2122-15 du CGCT.

⁴³ Toutefois, dans l'attente de la première réunion de l'organe délibérant de l'EPCI qui résultera du second tour, la loi prévoit des modalités particulières pour certains élus (cf. III.1.d). Aussi, lorsqu'une commune dispose de moins de sièges qu'avant le renouvellement général et que le préfet désigne les élus dont le mandat doit cesser, ces élus perdent le bénéfice de leurs indemnités de fonction à la date de notification ou publication de la décision du préfet. Lorsqu'à l'inverse, une commune dispose de davantage de sièges que

- Les nouveaux élus pourront quant à eux commencer à percevoir une indemnité de fonction dans les conditions du droit commun, c'est-à-dire à compter de l'adoption d'une nouvelle délibération en ce sens, laquelle peut revêtir à titre exceptionnel un caractère rétroactif⁴⁴.

⚠ Point de vigilance : les nouveaux élus des EPCI ne pourront en effet pas percevoir d'indemnité tant qu'aucune délibération n'aura été votée, tandis que les sortants prolongés continueront de bénéficier d'une indemnité au titre de la délibération votée au début de leur mandat.

Si une délibération "transitoire" devait être votée avant le second tour, celle-ci inclurait tous les élus siégeant au sein de l'EPCI, y compris les sortants prolongés (ceux-ci participeraient d'ailleurs au vote). Elle pourrait être rétroactive à la date de début de mandat des nouveaux élus (18 mai pour les élus du premier tour, ou date de décision du préfet pour les élus des communes en attente du second tour ayant gagné des sièges) mais abrogerait nécessairement la délibération précédente à la même date. Avec un dispositif transitoire, trois délibérations se succéderaient **mais ne seraient jamais concomitantes.**

En l'absence de dispositif transitoire, deux délibérations se succéderaient : celle du mandat précédent et celle du mandat suivant, mais avec des dates d'effet différentes selon le mandat de chaque élu (l'ancienne court jusqu'à la fin du mandat des sortants prolongés, c'est à dire le second tour, tandis que la nouvelle, si elle a un effet rétroactif, prendrait effet au début du mandat des nouveaux élus, dont certains siègent depuis le premier tour).

h) 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

lors du précédent renouvellement général et que le préfet désigne les élus appelés à y siéger jusqu'à la fin de la période transitoire, ces élus peuvent être indemnisés dans les conditions de droit commun.

⁴⁴ Soit au 18 mai pour les conseillers du premier tour, soit à la date de la décision du préfet pour les élus des communes du second tour ayant gagné des élus.

nominations ou, à défaut, par un membre de l'assemblée délibérante désigné par elle ;

- 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.

i) 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.

j) 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 (CAO) sont une émanation proportionnelle des assemblées délibérantes⁴⁵ 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 sein⁴⁶. 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 sein⁴⁷.

La question se pose donc de savoir si, à l'issue de l'installation des conseils provisoires, les CAO composées à la représentation proportionnelle des anciens conseils sont maintenues le temps de l'installation définitive des conseils ou doivent être

⁴⁵ Article L. 1414-5 et D. 1411-3 du CGCT.

⁴⁶ Article L. 2121-22 du CGCT.

⁴⁷ CE, 20 novembre 2013, Commune de Savigny-sur-Orge, n° 353890.

temporairement renouvelées. Ce, alors que l'élection d'une CAO nécessiterait la réunion de deux conseils successifs⁴⁸, 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.

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 particulier. Cependant, par définition, les organes délibérants des EPCI ne sont pas considérés, durant la phase transitoire, comme de nouvelles assemblées. Selon la DGCL, les commissions qui en sont issues, dont la CAO, sont donc **maintenues**.

☞ **En pratique** : le président de l'EPCI ou un membre de l'exécutif désigné par lui, et ayant perdu son mandat communautaire, pourra continuer à présider la CAO car cela fait partie des fonctions de l'exécutif.

Un simple conseiller communautaire désigné par le président pour présider la CAO et ayant perdu son mandat communautaire devra être remplacé par un nouveau représentant.

Un membre de la CAO désigné par l'organe délibérant et ayant perdu son mandat communautaire ne sera plus membre de la CAO et devra être remplacé par un suppléant.

Un vice-président ou un membre du bureau ayant perdu son mandat communautaire et siégeant précédemment à la CAO en tant que représentant de l'assemblée délibérante ne sera plus membre de la CAO et devra être remplacé par un suppléant.

L'assemblée délibérante est libre de procéder au remplacement des postes vacants, notamment si le nombre de suppléants n'est plus suffisant pour assurer le quorum.

k) Les mandats des délégués de syndicats mixtes 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 fixée au 18 mai 2020 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 délégués au sein de syndicats mixtes est lui aussi prorogé jusqu'à l'installation de l'organe délibérant du syndicat et la désignation de leurs remplaçants par la nouvelle assemblée⁴⁹.

⁴⁸ En application des dispositions de l'article D.1411-5 du CGCT, qui prévoit que l'assemblée délibérante doit fixer préalablement les modalités de dépôts des listes.

⁴⁹ Et sauf, bien sûr, délibération contraire de l'organe délibérant dans l'intervalle.

En cascade, les mandats que détiennent les représentants d'un syndicat mixte, ouvert ou fermé⁵⁰, au sein d'un organisme de droit public ou privé (au sein d'une entreprise publique, par exemple) sont eux aussi prolongés, dans les mêmes termes.

La DGCL précise que les mandats des délégués expirent :

- Pour les syndicats de communes, lors de l'installation de l'organe délibérant du syndicat suivant le renouvellement général des conseils municipaux, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection de l'ensemble des maires des communes membres du syndicat considéré⁵¹ ;
- Pour les syndicats mixtes fermés, lors de l'installation de l'organe délibérant du syndicat suivant le renouvellement général des conseils municipaux, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection de l'ensemble des présidents des EPCI à fiscalité propre membres du syndicat mixte considéré⁵² ;
- Pour les syndicats mixtes ouverts, selon les dispositions expresses éventuellement prévues dans leurs statuts au titre de leur fonctionnement.

À noter enfin que, **s'agissant de l'élection des délégués des communes ou des EPCI à fiscalité propre**, le conseil municipal ou communautaire peut déroger aux dispositions de l'article L. 2121-21 du CGCT et décider, **à l'unanimité**, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations. Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble du conseil municipal ou communautaire serait d'accord, la désignation des représentants dans les syndicats peut être faite par simple téléconférence, en application des dispositions de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020.

l) Les mandats des élus membres d'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 fixée au 18 mai 2020 ou à l'annonce des résultats du second tour des élections (cf. III.1.b).

⁵⁰ L'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, s'il traite bien des mandats des représentants d'un syndicat mixte fermé au sein d'organismes de droit public ou de droit privé, reste silencieux quant au sort réservé aux syndicats mixtes ouverts. Toutefois, la DGCL a eu l'occasion de confirmer que cette disposition ne fait aucunement obstacle à la prorogation de l'ensemble des mandats de délégués que détiennent les représentants élus dans les syndicats mixtes, quel que soit le type de syndicats dont ils sont les représentants.

⁵¹ Soit, dans le cas d'un syndicat intercommunal ou mixte fermé dont l'ensemble des conseils municipaux des communes membres a été renouvelé à l'issue du premier tour, au plus tard **le 19 juin 2020** (si l'ensemble des maires a été élu le 23 ou 24 mai) ou **le 26 juin 2020** (si un ou plusieurs maires ont été élus entre le 25 et le 28 mai). L'installation de l'organe délibérant d'un syndicat mixte fermé devra donc intervenir au plus tard le 10 juillet 2020, compte tenu d'une installation le 8 juin au plus tard des conseils communautaires dont le conseil municipal des communes membres a été entièrement renouvelé. Dans le cas d'un syndicat intercommunal ou mixte fermé dont au moins un des conseils municipaux des communes membres n'a pas été renouvelé à l'issue du premier tour organisé le 15 mars dernier, le renouvellement général sera réputé être intervenu lors du second tour de l'élection.

⁵² *Ibidem*.

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 membres d'instances d'entreprises publiques locales est lui aussi prorogé jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par la nouvelle assemblée.

Il semble, dans le silence des textes, 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](#).

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 courantes⁵³ ?

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 locaux⁵⁴.

- 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 pourraient voir de nouveau leurs compétences limitées à l'expédition des affaires courantes et urgentes lorsque débutera la campagne électorale du second tour (soit le deuxième lundi avant le second tour, en l'espèce le 15 juin).

L'hypothèse d'une réactivation plus tardive de la notion d'affaires courantes, à compter par exemple de la date effective de tenue du second tour, n'est cependant pas à exclure, compte tenu de la situation et de la nécessité de faciliter au mieux le fonctionnement des services publics locaux en ces temps de crise sanitaire.

⚠ Point de vigilance :

La réponse à cette question pourra être précisée dans les jours à venir.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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