

Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

(Texte adopté définitivement par le Parlement le 22 mars 2020)

Les collectivités territoriales et leurs groupements

La France est confrontée à « la plus grave crise sanitaire depuis un siècle ». En complément des mesures nationales déjà prises, un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a été adopté par le Parlement le 22 mars 2020 et sera prochainement promulgué. Il vise à donner une traduction législative aux mesures annoncées par le Président de la République et le Gouvernement pour faire face à la crise majeure que traverse notre pays.

Ce projet de loi comprend différentes mesures relatives à la gouvernance, à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales et leurs groupements.

1- LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Les élus dont l'élection est « acquise » à l'issue du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 ne verront pas leur mandat électif remis en cause. Toutefois, pour des raisons sanitaires exceptionnelles, la loi du 23 mars 2020 prévoit que la prise d'effet de ces mandats sera reportée.

Ainsi, dans les 34 968 communes et les 1 255 EPCI, les assemblées délibérantes élues en 2014 et leurs exécutifs verront leurs mandats et fonctions prorogés jusqu'à la prise de fonction des nouveaux conseils municipaux dans les conditions précisées ci-dessous.

La loi d'urgence précise que les délibérations adoptées par les conseils municipaux, qui se seraient réunis entre vendredi 20 mars et dimanche 22 mars pour élire le maire et les adjoints, ne produiront leurs effets qu'à compter de la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux.

Enfin, la loi d'urgence précise que, sur le fondement d'un rapport remis par le Parlement au Gouvernement au plus tard le 23 mai 2020, **le Premier ministre doit prendre un décret, avant le 27 mai 2020, pour convoquer le second tour du scrutin qui doit donc intervenir en juin.** Ce second tour se fera sur le fondement des résultats du premier tour du 15 mars 2020. Si le second retour devait être reporté au-delà de juin, un scrutin complet (deux tours) devrait alors être organisé, pour les communes dans lesquelles le premier tour n'a pas été décisif.

En ce qui concerne la gouvernance des communes, il convient de distinguer deux cas.

- **Le cas des plus de 30 000 communes dont l'élection est « acquise » dès le 1^{er} tour.** Le mandat des conseillers municipaux prendra effet au plus tard en juin. Il en va de même pour les fonctions des nouveaux exécutifs. La date sera déterminée par décret sur le fondement d'un rapport remis au plus tard le 23 mai 2020 par le Parlement au Gouvernement après avis du conseil national scientifique. Le premier conseil municipal se tiendra de droit entre cinq et dix jours après leur entrée en fonction pour l'élection des maires et des adjoints. Pour l'élection des maires et adjoints qui auraient eu lieu entre le 20 et 22 mars, la prise d'effet de cette élection aura lieu en même temps que celle du mandat des conseillers municipaux.

- Le cas des moins de 5 000 communes qui doivent encore organiser un 2nd tour de scrutin. Cela concerne notamment 3 253 communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal est incomplet ou ne compte aucun élu. Le mandat des conseillers municipaux prendra effet le lendemain du 2nd tour des élections municipales, dont la date est actuellement prévue en juin.

Par ailleurs, pour les élus municipaux, la loi d'urgence prévoit que **les délégations de l'assemblée délibérante au maire, prises au cours du mandat qui venait de s'achever, sont prorogées.** Il en va de même pour les délibérations classiques relatives aux indemnités ou aux emplois de cabinet.

La loi d'urgence instaure également un mécanisme d'information à l'attention des élus du 1er tour dont l'entrée en fonction est différée : ils seront destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le maire sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. En revanche, ils n'exercent pas encore les prérogatives afférentes à leur mandat électif.

En ce qui concerne la gouvernance des EPCI, il convient de distinguer deux cas.

- Le cas des EPCI dont la totalité des conseillers communautaires a été désignée à l'issue du premier tour des élections municipales. Le conseil communautaire se réunira au plus tard trois semaines après le début des mandats de conseillers municipaux et communautaires à la date fixée par décret. En attendant, une prorogation du conseil communautaire sortant et de son exécutif est prévue.
- Le cas des EPCI dont la totalité des conseillers communautaires n'a pas été élue à l'issue du 1^{er} tour des élections municipales.
 - o *Jusqu'à la réunion du nouveau conseil communautaire* : prorogation de l'exécutif dans son intégralité jusqu'à leur élection suivant le second tour des élections municipales et communautaires. Le conseil communautaire est composé des conseillers communautaires issus de l'élection de 2014.
 - o *Entre la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires issus du 1er tour et l'élection, de ceux issus du 2nd tour* : la loi d'urgence instaure une période transitoire au cours de laquelle siègeront de nouveaux conseillers communautaires (élection définitive au 1er tour) et une partie de ceux désignés en 2014 (communes qui doivent encore organiser un 2nd tour). Le conseil communautaire sera donc mixte. Le bureau sortant (président, vice-présidents) sera reconduit, jusqu'à l'élection, du conseil communautaire après le 2nd tour des élections municipales. Enfin, au cours de cette période transitoire, la nouvelle répartition des sièges entre les communes entrera en vigueur dans les conditions prévues par la loi d'urgence. La DGCL vous précisera rapidement les modalités de désignation.

Le prochain renouvellement général des communes est prévu pour tous en mars 2026.

La loi prévoit par ailleurs que **les représentants des communes, EPCI ou syndicats mixtes fermés dans les organismes extérieurs sont prorogés** jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par l'organe délibérant.

Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, **le fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements sera adapté** (quorum, procurations, modalités de vote...). Le régime issu de la loi d'urgence sera précisé dans le cadre d'une ordonnance.

Une annexe présente ces dispositions.

2- L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre des ordonnances pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences, ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des EPCI. Sept catégories de dérogations sont prévues par l'habilitation.

- Fonctionnement des collectivités territoriales et leurs EPCI, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance.
- Délégations que peuvent consentir les assemblées délibérantes à leurs exécutifs.
- Exercice des compétences par les collectivités territoriales.
- Adoption et exécution des documents budgétaires ainsi que la communication des informations indispensables à leur établissement.

A noter : la loi reporte d'ores et déjà la date limite d'adoption des budgets locaux au 31 juillet 2020. Une ordonnance viendra très prochainement ouvrir de nouvelles souplesses aux élus.

- Dates limites d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif ou à l'assiette des impôts directs locaux ou à l'institution de redevances.
- Consultations et procédures d'enquête publique ou exigeant une consultation d'une commission consultative ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI.
- Durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives dont la composition est modifiée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux.

Certaines de ces mesures pourront entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020.

En outre, **la loi prévoit la non-prise en compte des dépassements de dépenses de fonctionnement par dérogation aux contrats de maîtrise des finances publiques**, dits "Contrats de Cahors", au titre de l'année 2020.

Par ailleurs, **la loi permet aux agents de la police municipale, aux côtés des forces nationales, d'assurer le respect des mesures de confinement** dans le cadre de l'État d'urgence sanitaire.

Enfin, la loi prévoit qu'il ne puisse être mis fin, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, à la prise en charge par le conseil départemental, au titre de **l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, des majeurs ou mineurs émancipés précédemment pris en charge.

3- DISPOSITIONS CONCERNANT LE 2nd TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

La loi d'urgence précise que **le Premier ministre doit prendre un décret, avant le 27 mai 2020, pour convoquer le 2nd tour de scrutin qui doit donc intervenir en juin**. Ce second tour se fera sur le fondement des résultats du 1^{er} tour du 15 mars 2020. **Les déclarations de candidature** à ce 2nd tour sont déposées au plus tard le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs.

En outre, le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures sur plusieurs points :

- L'organisation du 2nd tour du scrutin pour le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, notamment les règles de dépôt des candidatures.
- Le financement et le plafonnement de dépenses électorales et l'organisation de la campagne électorale.

- Les règles en matière de consultation des listes d'émargement.
- Les modalités d'organisation de l'élection des maires, des adjoints ainsi que des présidents et vice-présidents d'EPCI.

Enfin, la loi prévoit plusieurs dispositions relatives au déroulement de la campagne électorale pour ceux qui doivent participer à un 2nd tour de scrutin.

- La campagne du 2nd tour est ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le scrutin.
- Les dépenses électorales sont comptabilisées à compter du 1^{er} septembre 2019.
- Les plafonds de dépenses sont majorés par un coefficient fixé par décret qui ne peut être supérieur à 1,5.
- Les modalités d'organisation de l'élection des maires, des adjoints, des présidents et vice-présidents des EPCI.
- Le remboursement des dépenses électorales concernent ceux qui ont obtenu au moins 10 % au 1er tour de scrutin.
- Les comptes de campagne doivent être déposés au plus tard le 10 juillet 2020 pour ceux qui ne participent pas au 2nd tour et au plus tard le 11 septembre 2020 pour ceux qui participent au 2nd tour.

Annexe

Organisation du second tour des élections municipales

L'article 9 de la loi prévoit que le second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020. Sa date sera fixée par décret en conseil des ministres, pris au plus tard le mercredi 27 mai 2020, si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques.

Si la situation sanitaire ne permet pas l'organisation du second tour au plus tard au mois de juin 2020, l'élection devra être entièrement recommencée dans les communes de 1000 habitants et plus pour lesquelles un second tour est nécessaire. La loi déterminera aussi les modalités d'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet.

Non remise en cause des mandats acquis lors du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020

Ainsi que le rappelle l'article 9 de la loi, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, conformément à l'article 3 de la Constitution.

Entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour

Les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020, aussitôt que la situation sanitaire le permet au regard de l'analyse du comité de scientifiques.

La première réunion du conseil municipal se tient de plein droit au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après cette entrée en fonction.

Cependant, dans les communes de moins de 1 000 habitants dans lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection ou, s'il n'a pas lieu, dans des conditions prévues par une loi ultérieure.

Les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection ou, s'il n'a pas lieu, dans les conditions prévues par la loi.

Poursuite des mandats des conseillers municipaux et des fonctions des maires et des adjoints en exercice à la veille du premier tour

Les conseillers municipaux en exercice à la veille du premier tour conservent leur mandat :

- jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour dans les communes dans lesquelles le conseil municipal a été élu au complet au premier tour ;
- jusqu'au second tour dans toutes les autres situations (élection d'une partie du conseil municipal dans les communes de moins de 1000 habitants, absence d'élus, absence de candidats).

Les maires et adjoints au maire, conservent leur fonction jusqu'à l'élection effective de leurs successeurs, en application de l'article L. 2122-15 CGCT.

L'ensemble des délégations accordées avant le 15 mars aux élus dont le mandat est prolongé demeurent.

En l'absence de disposition particulière, cela signifie que, dans les communes de 1000 habitants et plus où aucune liste n'était candidate, les délégations spéciales mises en place au lendemain du premier tour cessent leur fonction dès l'entrée en vigueur de la loi. Les conseillers municipaux en exercice à la veille du premier tour retrouvent leur mandat.

Dans l'hypothèse où le maire en fonction à la veille du premier tour refuserait la prolongation de ses fonctions (et donc présenterait sa démission), il sera fait application de l'article L. 2122-17 CGCT. Le maire sera alors remplacé par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, si l'ensemble des adjoints ont démissionné, par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau. Si l'ensemble des adjoints au maire et des conseillers municipaux (y compris le cas échéant les suivants de liste dans les communes de 1000 habitants et plus) démissionnent, et que le conseil municipal ne comporte plus aucun membre, il conviendra alors de faire application de l'article L. 2121-35 CGCT et de nommer une délégation spéciale.

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.

Situation des communes au sein desquelles une délégation spéciale était en fonction à la veille du premier tour

La délégation spéciale conserve ses fonctions :

- jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour dans les communes dans lesquelles le conseil municipal a été élu au complet au premier tour ;
- jusqu'au second tour dans toutes les autres situations (élection d'une partie du conseil municipal dans les communes de moins de 1000 habitants, absence d'élus, absence de candidats).

Situation des communes ayant organisé une première réunion du conseil municipal entre vendredi 20 et dimanche 22 mars

En dépit de l'annonce faite par le Premier ministre jeudi 19 au Parlement du report de l'élection des maires, certaines communes au sein desquelles le conseil municipal a été élu au complet au premier tour ont procédé à une première réunion du conseil municipal entre vendredi 20 et dimanche 22, conformément aux dispositions de l'article L. 2127-7 CGCT.

Le IV de l'article 9 prévoit que les désignations (élections du maire et des adjoints) et délibérations (par exemple, fixation des indemnités des élus) régulièrement adoptées lors de cette première réunion prennent effet à compter de la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour.

Il s'ensuit donc que, notwithstanding l'installation du nouveau conseil municipal et l'élection d'un nouvel exécutif, c'est le conseil municipal et l'exécutif en exercice avant le premier tour qui demeurent.

Première réunion du nouveau conseil communautaire

S'il n'y a besoin d'organiser un second tour dans aucune des communes membres de l'EPCI : la réunion intervient au plus tard trois semaines après la date fixée par décret pour l'élection des maires.

Dans les autres situations, la réunion intervient au plus tard le 3^{ème} vendredi suivant le second tour.

Situation des EPCI à fiscalité propre dont les conseils municipaux de l'ensemble des communes ont été élus au complet lors du premier tour

Dans les EPCI à fiscalité propre au sein desquels l'organisation d'un second tour n'est nécessaire pour aucune des communes membres, le conseil communautaire est composé de la façon suivante :

- jusqu'à trois semaines après la date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour : le conseil communautaire en fonction à la veille du premier tour demeure ;
- au plus tard trois semaines après la date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour : le nouveau conseil communautaire est installé.

Situation des EPCI à fiscalité propre au sein desquels au moins un conseil municipal n'a pas été élu au complet lors du premier tour

Dans les EPCI à fiscalité propre au sein desquels l'organisation d'un second tour est nécessaire pour au moins une des communes membres, le conseil communautaire est composé de la façon suivante :

- jusqu'à la date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour : le conseil communautaire en fonction à la veille du premier tour demeure ;
- entre la date fixée par le décret et l'installation du conseil communautaire (après le second tour) : le conseil communautaire comprend des élus au 1^{er} tour et des anciens élus maintenus (un prochain message vous précisera les règles précises de constitution des conseils communautaires lors de cette phase transitoire) ;

Le président et les vice-présidents en exercice à la date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour sont maintenus dans leurs fonctions. Les délégations consenties en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales ainsi que les délibérations prises en application de l'article L. 5211-12 du même code en vigueur à la date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du II du présent article le demeurent en ce qui les concerne. En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le président est provisoirement remplacé dans les mêmes conditions par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé.

Le nouveau conseil communautaire peut se réunir et élire un nouvel exécutif à compter de la première réunion de l'organe délibérant suivant le second tour des élections municipales et communautaires, réunion qui se tient au plus tard le troisième vendredi suivant ce second tour:

Poursuite des mandats des représentants des communes, des EPCI ou des syndicats mixtes

fermés au sein des organismes de droit public ou de droit privé (hors EPCI à fiscalité propre)

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

Information des candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonctions est différée

Les candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée sont destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises sur le fondement de l'article L. 2122-22 CGCT et, le cas échéant, de tout acte de même nature pris par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou son remplaçant, et ce jusqu'à leur installation.

Assouplissement des conditions de réunion des organes délibérants.

L'article 4 prévoit que, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, le quorum nécessaire pour que les organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics qui en relèvent puissent délibérer valablement est abaissé au tiers des membres en exercice présent. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, l'organe délibérant est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle et peut alors délibérer sans condition de quorum.

L'article 4 autorise également les membres des organes délibérants à être porteurs de deux pouvoirs (contre un actuellement).

L'ordonnance prévue à l'article 5 étendra ces mesures aux commissions permanentes des départements et des régions.

Enfin, l'article prévoit qu'un dispositif de vote électronique ou de vote par correspondance papier préservant la sécurité du vote peut être mis en œuvre dans des conditions fixées par décret pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Il exclut cependant du recours à ces modalités de vote les scrutins dont la loi commande le caractère secret. Ce dispositif sera précisé par l'ordonnance à venir.