

LE BUREAU DES DGS

L'oeil des experts by **ECOFINANCE** en partenariat avec le **SNDGCT**



Episode 01
Avril 2020



LES ORDONNANCES DU

Dr
P**H****I****L****I****P****P****E**

Sept nouvelles ordonnances de la loi d'urgence coronavirus ont été présentées le 1er avril en conseil des ministres. Elles ont été adoptées conformément à l'habilitation donnée au gouvernement par la loi d'urgence coronavirus. Elles ont été publiées le jeudi 2 avril 2020.

Parmi ces sept nouvelles ordonnances, **quatre intéressent plus particulièrement les collectivités territoriales** :

- Ordonnance n° 2020-390, relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires
- Ordonnance n° 2020-391, visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales.
- Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux **mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**.
- Ordonnance n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a changé bien des choses et bousculé bien des habitudes dans la vie démocratique de notre pays, et elle n'a pas épargné le monde de **l'intercommunalité**.

Ordonnance n° 2020- 391

Article 1 : les délégations permanentes du conseil municipal au maire

L'article 1 de cette ordonnance donne automatiquement et de plein droit aux maires et aux exécutifs locaux, pour la durée de l'état d'urgence sanitaire, 28 des 29 délégations prévues à l'article L.2122-22 du CGCT, et sans qu'il y ait besoin d'une délibération.

Le maire doit informer les élus municipaux des mesures prises dès leur entrée en vigueur, ce qui ne l'exonère pas d'en rendre compte également à la première réunion du conseil municipal qui suivra sa prise de décision. Bien évidemment, ces décisions du maire restent soumises au contrôle de légalité.

Article 2 : quorum, vous avez dit quorum ?

L'article 2 de cette ordonnance fixe le quorum nécessaire pour délibérer valablement au tiers des conseillers municipaux et communautaires présents ou représentés au lieu de plus de la moitié normalement, et ce toujours pour la durée de l'état d'urgence sanitaire.

D'autre part, ce quorum fixé au tiers des membres présents ou représentés est également valable pour les commissions permanentes des communes et des EPCI.

Si après une première convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, l'organe délibérant est à nouveau convoqué à au moins trois jours d'intervalle, et délibère alors sans condition de quorum.

Article 3 : nouveau rythme des réunions

L'article 3 supprime, toujours pour la durée de l'état d'urgence sanitaire, l'obligation trimestrielle de réunion de l'organe délibérant des collectivités territoriales.

Il permet que l'organe délibérant soit réuni à la demande du cinquième de ses membres dans un délai maximal de six jours.



Article 6 : les Visio-conseils municipaux

L'article 6 prévoit que le maire ou le président peut décider que la réunion de l'organe délibérant se tient par visioconférence ou, à défaut, par audioconférence. Lors de la première réunion de l'organe délibérant à distance, le maire ou le président rend compte des diligences effectuées par ses soins.

Sont déterminées par délibération au cours de cette première réunion :

- Les modalités d'identification des participants, d'enregistrement et de conservation des débats.
- Les modalités de scrutin.

C'est toujours l'article 6 qui précise que les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public organisé soit par appel nominal, soit par scrutin électronique.

En cas de partage des voix, la voix du maire ou du président est prépondérante. En cas d'une demande de vote secret, le point de l'ordre du jour concerné sera reporté à une séance ultérieure. Pour chaque réunion de l'organe délibérant organisée à distance, il en est fait mention sur la convocation.

Le quorum est apprécié en tenant compte des membres présents dans le lieu de réunion, de ceux présents à distance ainsi que des membres représentés.

Le caractère public de la réunion de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique. Toutes les dispositions de l'article 6 sont applicables aux commissions permanentes des collectivités territoriales et aux bureaux des établissements publics de coopération intercommunale.

Article 7 : transmission des actes

L'article 7 de l'ordonnance dispose qu'est régulière la transmission d'actes au représentant de l'Etat effectuée depuis une adresse électronique dédiée vers une autre adresse électronique, également dédiée, permettant d'accuser réception de cette transmission par cette même voie.



Ordonnance n° 2020-390

Cette ordonnance est prise pour préciser les dispositions électorales de la loi d'urgence coronavirus du 23 mars 2020.

L'**article 19** de cette loi précise que, dans les communes où un second tour est nécessaire, celui-ci est reporté à une date fixée par décret et au plus tard au mois de juin 2020.

L'habilitation prévue à l'**article 20** de la même loi autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et relatives notamment :

1. À l'organisation du second tour du scrutin pour le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires.
2. Au financement et au plafonnement des dépenses électorales et à l'organisation de la campagne électorale.
3. Aux règles en matière de consultation des listes d'émargement.
4. À la modification des jalons calendaires prévus à l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Article 1 : le second tour

L'article L.56 du code électoral prévoit qu'en cas de second tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour. Pour que ce report ne remette pas en cause la sincérité du scrutin.

L'article 1 de l'ordonnance propose d'organiser le second tour dans un cadre similaire à ce qui aurait été prévu en l'absence de report. Les listes électorales arrêtées pour le premier tour seront reprises pour le second tour. Elles seront seulement ajustées des électeurs devenus majeurs dans l'intervalle, ou ayant acquis la nationalité française, ou inscrits d'office par l'INSEE, ou inscrits ou radiés par décision de justice, ou radiés pour cause de décès.

Article 2 : la déclaration de candidature

L'article 2 complète les modalités de dépôt de déclaration de candidature et précise que

les candidatures déjà enregistrées en préfecture les 16 et 17 mars 2020 demeurent valables.



Article 3 : la déclaration de candidature (suite)

L'article 3 traite des règles applicables aux candidatures dans les communes de moins de 1000 habitants et rappelle l'article L.255-3 du code électoral

« seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les candidats présents au premier tour, sauf si le nombre de candidats au premier tour est inférieur au nombre de sièges à pourvoir ».

Le nombre de sièges à pourvoir s'appréciera en fonction du nombre d'élus au premier tour sans prendre en compte les vacances qui pourraient intervenir dans l'intervalle.

Article 4 : les comptes de campagne

L'article 4 précise les règles relatives au dépôt et au contrôle des comptes de campagne.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 reporte déjà la date limite de dépôt des comptes de campagne à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) au 10 juillet 2020 pour les listes de candidats dans les communes de 9 000 habitants et plus qui n'ont pas été élues ou qui ne présentent pas de candidatures au second tour, et au 11 septembre 2020 pour celles qui se présentent au second tour.

L'article 4 précise que la date limite de dépôt des comptes de campagne du 10 juillet 2020 est valable pour toutes les listes présentes au premier tour et qui ne se présentent pas à un second tour, à savoir, les listes élues dès le premier tour, les listes non élues et les listes qui ne présentent pas de candidature au second tour. Il précise d'autre part que le délai qui s'impose à la CNCCFP pour statuer sur les comptes faisant l'objet de recours est porté de deux à trois mois.

Article 5 : la liste d'émargement

L'article 5 prévoit la possibilité pour tout électeur requérant de se faire communiquer la liste d'émargement du premier tour dès l'entrée en vigueur du décret de convocation des électeurs pour le second tour.

Article 6 : et si je démissionne ?

L'article 6 prévoit que la démission d'un candidat élu au premier tour ne prend effet qu'à son entrée en fonction différée, dans la mesure où l'on ne peut renoncer à un mandat que l'on ne détient pas encore.

Article 7 : comptes de campagne (suite)

Enfin, l'article 7 tire les conséquences du report de la date limite de dépôt des comptes de campagne et le répercute à toutes les étapes du calendrier en vue de l'établissement de la seconde fraction de l'aide publique.

Dispositions diverses, mais pas inintéressantes pour autant !

Au-delà de ces deux ordonnances de la dernière salve du 1er avril 2020, il convient de revenir sur certaines dispositions de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 « d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ».

Tout d'abord son **article 10** qui prévoit que, lors des séances du conseil municipal, chaque conseiller municipal pourra détenir deux procurations de ses collègues au lieu d'une actuellement.

Ensuite, son **article 19, grand 14**, lequel dispose que « les délégations attribuées aux élus dont le mandat est prolongé non plus qu'aucune délibération ne deviennent caduques de ce seul fait ».

Puis, toujours **l'article 19**, mais dans son grand 14, qui précise que

« 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 du code général des collectivités territoriales, 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 ».

Enfin, il faut noter que **l'ordonnance n°2020-391** énumère toutes les délégations du conseil municipal au maire (article L.2122-22 du CGCT) sauf la troisième relative

« aux emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change ».

Toutefois, elle prévoit que le maire pendant cette période procède à l'attribution des subventions aux associations et peut garantir les emprunts. D'autre part, l'article L.2122-22 dispose que cette troisième délégation cesse d'être applicable à la veille du premier tour des élections municipales. OUI, MAIS l'article 6 de l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 rétablit la validité de cette troisième délégation dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance et ce jusqu'à la première réunion du conseil municipal suivant cette entrée en vigueur.





Ordonnance n° 2020-330

L'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux **mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**.

Article 3 : pour ceux qui n'ont pas encore voté leur budget !

L'article 3 de l'ordonnance règle les difficultés rencontrées par les collectivités et les EPCI à fiscalité propre qui n'ont pas encore adopté le budget de l'exercice 2020.

Tout d'abord, et l'article L.1612-1 du code général des collectivités territoriales le prévoyait déjà,

"Dans le cas où le budget d'une collectivité territoriale n'a pas été adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique, l'exécutif de la collectivité territoriale est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente".

En ce qui concerne les dépenses de la **section d'investissement**, le même article du CGCT permettait déjà d'exécuter les dépenses, mais sur autorisation délibérée du conseil et dans la limite du quart des dépenses d'investissement inscrites au budget de l'année précédente.

L'article 3 de l'ordonnance permet, sur décision de l'exécutif seul et dans la limite de la totalité des crédits inscrits au budget de l'année précédente, d'**engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section d'investissement**. L'exécutif peut également mandater les dépenses afférentes au remboursement du capital des emprunts contractés par la collectivité et venant à échéance avant le vote du budget.

RETROUVER LA FICHE DE WEKA : [La continuité budgétaire et comptable pendant la crise du Covid-19](#)

Ça bouge entre les chapitres

D'autre part, l'ordonnance **autorise les exécutifs à opérer**, sans autorisation de l'organe délibérant, **des mouvements de crédits entre chapitres, à l'exception notable des crédits relatifs aux dépenses de personnel.**

Ces mouvements seront possibles, avant le vote du budget, dans la limite de 15% des dépenses réelles de chaque section, hors dépenses de personnel pour la section de fonctionnement. L'exécutif devra informer l'organe délibérant de ces mouvements de crédits lors de sa plus prochaine séance.

A noter qu'il n'est pas possible d'effectuer des mouvements de crédits entre chapitres depuis la section de fonctionnement vers la section d'investissement ou inversement.

Article 4 : pendant le confinement, quelques exercices d'assouplissement

L'article 4 de l'ordonnance procède à **d'autres assouplissements budgétaires** :

1. **L'article L. 2322-1 du CGCT permet d'inscrire tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues.** Ce crédit ne peut être supérieur à 7,5% du montant des dépenses réelles prévisionnelles de chaque section.

L'article 4 porte ce pourcentage à 15% des dépenses réelles prévisionnelles de chaque section. Il est précisé que les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement ne peuvent être financées par l'emprunt.

2. En ce qui concerne le **vote du budget**, il est précisé que les exécutifs municipaux et communautaires dont les fonctions sont prolongées peuvent proposer aux conseils municipaux et communautaires existants d'adopter le budget si ce dernier n'a pas été voté.

L'article 4 reporte la date limite de vote du budget au 31 juillet 2020. Il reporte également la date limite de l'adoption du compte administratif au 31 juillet 2020, et celle de la transmission du compte de gestion aux collectivités territoriales et aux EPCI au 1er juillet 2020.

3. Enfin, l'article 4 assouplit les règles de délais applicables au rapport d'orientation budgétaire et au débat d'orientation budgétaire. Le DOB pourra avoir lieu lors de la séance où le budget sera proposé à l'adoption.

L'organe délibérant devra prendre deux délibérations distinctes :

- d'abord une délibération qui prendra acte du ROB et de la tenue du DOB,
- puis la délibération qui adoptera le budget de l'exercice 2020.

Article 6 : la troisième délégation du conseil au maire est remise en selle

L'article 6 de l'ordonnance **rétablit la troisième délégation permanente du conseil municipal au maire** relative « *aux emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change* ».

L'ordonnance prévoit que

« les délégations en matière d'emprunt ayant pris fin en 2020 en application du dernier alinéa de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales sont rétablies à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et restent valables jusqu'à la première réunion du conseil municipal suivant cette entrée en vigueur ».

Report général des délais fiscaux

Article 7

L'article 7 de l'ordonnance **reporte au 1er janvier 2021 l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'article 216 de la loi de finances pour 2020** afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer d'un délai supplémentaire pour adopter le coefficient de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE).

Le délai d'adoption du coefficient de la TLCFE est repoussé du 1er juillet 2020 au 1er octobre 2020.



Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 prévoient que **les communes, les EPCI à fiscalité propre et la Métropole de Lyon pourront délibérer jusqu'au 1er octobre 2020**, au lieu du 1er juillet, pour instituer la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE).

Articles 10

L'article 10 de l'ordonnance prévoit que **les syndicats mixtes compétents pour l'enlèvement des ordures ménagères pourront instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères jusqu'au 1er septembre 2020** au lieu de la date limite du 1er juillet.

Articles 11

L'article 11 de l'ordonnance **reporte au 3 juillet 2020 la date limite de vote des taux et des tarifs des impôts locaux.**

Sont notamment concernés la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères y compris sa part incitative, les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière et la taxe GEMAPI.

Ne sont pas concernées par ce report de délai la taxe de séjour, la taxe de balayage et la taxe sur les friches commerciales dont les taux et les tarifs doivent avoir été fixés au 1er octobre 2019 pour application en 2020.

Voilà quelques mesures de continuité financière et fiscale qui devraient bien aider les conseils municipaux et communautaires dans cette prolongation obligée de leur mandat.

Ordonnance n° 2020-290

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a changé bien des choses et bousculé bien des habitudes dans la vie démocratique de notre pays, et elle n'a pas épargné le monde de **l'intercommunalité**.

Toutes les dispositions législatives concernant les communes (report de la tenue du second tour, report de l'installation des conseils municipaux élus le 15 mars 2020 etc...) entraînent inmanquablement des problématiques identiques pour les établissements publics de coopération intercommunale.

La loi du 23 mars 2020 apporte une partie des réponses pour les communes et pour les intercommunalités. L'ordonnance n° 2020-391 précise les mesures à mettre en place pour favoriser la continuité de l'action publique dans les communes et les intercommunalités durant la période sanitaire.

Le mode d'élection des conseillers communautaires étant différent dans les communes de moins de 1000 habitants et dans les communes de 1000 habitants et plus d'une part, et la décision de reporter le second tour des élections municipales pour les quelques 5000 communes qui le nécessitent, ainsi que celle de repousser, à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin, l'entrée en fonction des conseillers communautaires élus d'autre part, tout cela entraîne la mise en œuvre de dispositions législatives différentes selon les cas de figure :

1. Les intercommunalités dont toutes les communes membres ont procédé dès le premier tour à l'élection de leur conseil municipal.

a) S'il s'agit de communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires seront désignés dans l'ordre du tableau lors de la séance d'installation du conseil municipal.

Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, chargé des collectivités territoriales, a laissé entendre que **l'installation des conseils municipaux élus dès le premier tour pourrait avoir lieu vers la fin du mois de mai ou début juin**.

b) S'il s'agit de communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires ont été élus en même temps que les conseillers municipaux le 15 mars dernier. Mais, vu qu'ils n'ont pas été officiellement installés, ils ne peuvent pas entrer en fonction.

Dans ces deux cas, la loi a prévu que le mandat des conseillers communautaires sortants, bien que terminé, serait rétabli et prorogé, comme celui des conseillers municipaux sortants, jusqu'à la date fixée par décret.

Il en est de même pour le président et les vice-présidents sortants qui seront maintenus dans leurs fonctions jusqu'à la séance d'installation du conseil communautaire.

**Focus sur le mode
d'élection des conseillers
communautaires**

Les délégations permanentes du conseil communautaire au président, aux vice-présidents ou au bureau dans son ensemble sont également maintenues, mais l'action du président, des vice-présidents et du bureau est limitée aux affaires courantes et urgentes.

Nous verrons que l'ordonnance du 1er avril supprimera totalement cette limitation.

Comme pour les conseillers municipaux élus mais dont l'entrée en fonction a été différée, les conseillers communautaires élus mais non entrés en fonction devront être destinataires de toutes les décisions prises par le président de l'intercommunalité au titre de ses délégations permanentes.



Enfin, une fois les conseils municipaux élus installés, le président sortant devra convoquer le nouveau conseil communautaire pour que soit procédé à son installation par le doyen d'âge du nouvel organe délibérant, et ce dans un **délai maximal de trois semaines** après l'installation des conseils municipaux.

Durant ces trois semaines et afin d'assurer la continuité des institutions républicaines, seuls le président et les vice-présidents sont maintenus dans leurs fonctions jusqu'à l'élection de leurs successeurs lors de la séance d'installation.

2. Le second cas est celui des intercommunalités dont une ou plusieurs communes membres nécessitent un second tour de scrutin pour que l'élection soit acquise.

La loi prévoit que la séance d'installation du nouveau conseil communautaire doit avoir lieu au plus tard le troisième vendredi qui suit le second tour de scrutin. Ainsi, depuis le premier tour de scrutin jusqu'à cette séance d'installation, les intercommunalités qui se trouvent dans ce second cas vont devoir appliquer des règles qui sont différentes en fonction du calendrier ; et ce calendrier fait apparaître trois périodes distinctes :

La première période court du dimanche **15 mars 2020**, jour du premier tour de scrutin des élections des conseils municipaux et communautaires jusqu'à une date au plus tard en juin 2020 qui sera fixée par décret.

Durant cette période, le **mandat des conseillers communautaires sortants sera prolongé**, avec, pour ces derniers, en théorie, des pouvoirs limités à la gestion des affaires courantes et urgentes.

De la même manière, le président et les vice-présidents de l'intercommunalité sont maintenus dans leurs fonctions et ce jusqu'à la séance d'installation du nouveau conseil communautaire et l'élection des nouveaux président et vice-présidents. Là encore, leur marge de manœuvre est théoriquement limitée à la gestion des affaires courantes et urgentes.

La deuxième période court de la date fixée par décret au plus tard en **juin 2020** et la date du second tour de scrutin.

Durant cette période, le conseil communautaire sera composé de cette manière :

a) pour les **communes membres de 1000 habitants et plus** dont tous les conseillers ont été élus, par les conseillers communautaires élus le 15 mars 2020 en même temps que les conseillers municipaux.

b) pour les **communes de moins de 1000 habitants** dont tous les conseillers ont été élus le 15 mars 2020, par les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal établi après l'élection du maire et des adjoints à l'issue de la séance d'installation.

c) pour les **communes de 1000 habitants et plus qui nécessitent un second tour** de scrutin et pour les communes de moins de 1000 habitants dont le conseil municipal était incomplet à l'issue du premier tour de scrutin, et comme elles ne peuvent être représentées par de nouveaux conseillers communautaires, pour ces communes, la loi prévoit le maintien en fonction de leurs conseillers communautaires sortants jusqu'au second tour de l'élection .

La troisième période court du second tour de scrutin à la séance d'installation du conseil communautaire complet.

Cette séance d'installation du conseil communautaire doit se tenir au plus tard le troisième **vendredi suivant le second tour de scrutin**. Les conseillers communautaires sortants ayant vu leur mandat prolongé au plus tard jusqu'au lendemain du second tour de scrutin ne sont donc plus en fonction pendant cette période .

Tous les nouveaux conseillers communautaires des communes de 1000 habitants et plus seront alors entrés en fonction.

Il ne restera plus que les conseillers communautaires des communes de moins de 1000 habitants, dont le conseil était incomplet à l'issue du premier tour, mais qui seront désignés, toujours dans l'ordre du tableau, lors de la séance d'installation du conseil municipal.

Pendant cette troisième période, la loi prévoit le **maintien en fonction du président et des vice-présidents** qui conservent leurs délégations permanentes et leurs indemnités de fonction. C'est le président sortant qui est chargé de convoquer le nouveau conseil pour la séance d'installation.

Sources :

Ministère de la cohésion des territoires,

Ordonnance n°2020 330

Ordonnance n° 2020-290

Ordonnance n° 2020-391

Ordonnance n° 2020-330

Prochain épisode

LES FUTURS **DE**LEGUES

