

Dossier



223 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ

Les collectivités aux temps du covid-19

- 245 La gouvernance des collectivités
- 247 La continuité budgétaire, financière et fiscale
- 250 Les pouvoirs de police du maire
- 253 La commande publique
- 256 La gestion des agents publics
- 258 L'adaptation des pouvoirs du maire dans le domaine funéraire
- 262 La valse des délais applicables aux autorisations d'urbanisme

DAJLOZ



Version numérique incluse*



217 Tribune

220 Au fil du mois

223 Dossier LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ



Loi Engagement et proximité : qui gagne, perd ? De la valorisation des maires... aux dépens des communes par Nelly Ferreira	224
Le statut des élus locaux après la loi Engagement et proximité : entre approfondissement et élargissement par Samuel Dyens.....	229
Livre blanc pour une démocratie locale renouvelée : quelles obligations déontologiques pour les élus ? par Jean-François Kerléo	232
Pouvoirs de police des maires : une extension législative d'importance Au lendemain des lois Engagement et proximité et Économie circulaire par Philippe Jacquemoire	237
La prise de position formelle de l'administration de l'article L. 1116-1 du CGCT Au lendemain de la loi Engagement et proximité par Aurore Rançon-Meyrel	241
Les impacts de la loi Engagement et proximité en matière de commande publique par Olivier Didriche.....	243

245 Pratiques

LES COLLECTIVITÉS AUX TEMPS DU COVID-19

La gouvernance des collectivités aux temps du covid-19 Ordonnances n° 2020-391 du 1 ^{er} avril 2020 et n° 2020-413 du 8 avril 2020 par Philippe Bluteau.....	245
La continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux aux temps du covid-19 Ordonnances n° 2020-330 du 25 mars 2020 et n° 2020-460 du 22 avril 2020 par Samuel Dyens.....	247
Les pouvoirs de police du maire aux temps du covid-19 par Gilles Le Chatelier	250
La commande publique aux temps du covid-19 Ordonnances n° 2020-319 du 25 mars 2020 et n° 2020-460 du 22 avril 2020 par Jean-David Dreyfus	253
La gestion des agents publics aux temps du covid-19 par Aurélie Aveline	256
L'adaptation des pouvoirs du maire dans le domaine funéraire aux temps du covid-19 par Bertrand Hédin	258
La valse des délais applicables aux autorisations d'urbanisme aux temps du covid-19 Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dans sa version modifiée du 13 mai 2020 par François Benech.....	262

LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS AUX TEMPS DU COVID-19

Ordonnances n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 et n° 2020-413 du 8 avril 2020

par Philippe Bluteau

Avocat au barreau de Paris, Cabinet Oppidum Avocats

Alors que les collectivités territoriales sont amenées à agir de façon rapide et efficace dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, il était indispensable que des dispositions soient prises afin d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences, mais également l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire. À situation inédite, réponses inédites.

■ Collégialité adaptée

Allègement du *quorum* – Tirant les conséquences des contraintes de déplacement justifiées par la prévention de la propagation de l'épidémie de covid-19, le législateur a prévu, par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, deux règles dérogatoires permettant que, dans les collectivités territoriales et les établissements publics qui en relèvent, les séances des organes délibérants (ainsi que des commissions permanentes et des bureaux) puissent se tenir avec un nombre d'élus limité.

■ D'une part, le *quorum* est abaissé à un tiers (au lieu de la moitié) des élus en exercice (étant entendu que, conformément au droit commun, 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 délibère alors sans condition de *quorum*).

■ D'autre part, chacun des membres de l'organe peut être porteur de deux pouvoirs, au lieu d'un seul en application du droit commun¹.

De plus, l'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, modifiant la version initiale de la loi du 23 mars 2020, permet la prise en compte, pour le calcul du *quorum*, des élus représentés.

Ces dispositions provoquent des effets spectaculaires : un conseil municipal de 45 membres peut valablement se tenir si cinq conseillers municipaux y participent, puisque le *quorum* est abaissé à quinze membres, ce nombre étant atteint si chacun des cinq présents est porteur de deux pouvoirs.

Fréquence – Afin de limiter le nombre des réunions nécessaires, l'obligation de réunion trimestrielle des organes délibérants est suspendue. En contrepartie, pour préserver la démocratie locale, la proportion de conseillers nécessaire pour imposer qu'une séance se tienne sur un ordre du jour déterminé est abaissée, pendant l'état d'urgence sanitaire, à un cinquième².

Dans le même esprit, le maire ou le président de l'organe délibérant peut décider de ne pas consulter les commissions et conseils internes sur « les affaires qui leur sont, habituellement ou légalement, préalablement soumises »³. Mais dans ce cas, l'exécutif doit en informer l'organe concerné, lui communiquer les éléments d'information relatifs aux affaires sur lesquelles il n'a pas pu être consulté et l'informer des décisions qu'il a prises.

Visioconférence – L'ordonnance du 1^{er} avril 2020 a également permis que les séances des organes délibérants (ainsi que des commissions permanentes des départements et des régions et des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale [EPCI]) se tiennent, à l'initiative du maire ou du président, par visioconférence ou audioconférence, en ajoutant que, dans ce cas, les élus « présents à distance » – superbe oxymore – sont pris en compte dans le calcul du *quorum*⁴.

Les convocations à la première réunion de l'organe par visioconférence ou audioconférence doivent préciser les modalités techniques de celle-ci, mais peuvent être transmises par tout moyen, étant entendu que le maire ou le président devra rendre compte des diligences effectuées par ses soins au cours de cette première réunion. Lors de celle-ci, sont obligatoirement déterminées par délibération à la fois les modalités d'identification des participants, d'enregistrement et de conservation des débats et les modalités de vote. Par la suite, toute convocation à une réunion dématérialisée de l'organe devra expressément mentionner cette particularité.

Seule contrainte réelle, afin de permettre le contrôle de la régularité des décisions prises, les votes organisés au cours de ces

(1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, art. 10.

(2) Ord. n° 2020-391 du 1^{er} avr. 2020, art. 3.

(3) *Ibid.*, art. 4.

(4) *Ibid.*, art. 6.

séances en tout ou partie dématérialisées ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public, le procès-verbal reproduisant le sens de chaque vote individuel. Par conséquent, s'il devait être fait droit à une demande de vote secret, le point de l'ordre du jour devrait donc être reporté à une séance ultérieure, qui devrait alors se tenir en présence (physique) des élus.

Publicité – Enfin, dans les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, le caractère public des séances est réputé satisfait « lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique »⁵.

L'exigence légale sera donc respectée par une retransmission de la séance via le site internet de la collectivité ou la page qu'elle édite sur un réseau social.

■ Exécutif renforcé

Délégations – Quelles qu'aient été les délégations consenties jusqu'au 12 mars 2020 par l'organe délibérant au maire (ou au président), celui-ci dispose de l'intégralité des délégations qui auraient pu l'être, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, à l'exception de celle portant sur les emprunts⁶. De plus, l'exécutif peut souscrire les lignes de trésorerie nécessaires dans une limite correspondant au plus élevé des trois montants suivants :

- le plafond fixé par la délibération éventuellement adoptée par l'assemblée délibérante et 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.

Enfin, l'exécutif est habilité à attribuer les subventions aux associations et à garantir des emprunts⁷.

Subdélégations – L'ordonnance du 1^{er} avril 2020 prévoit expressément que les décisions prises par l'exécutif dans le cadre de ces délégations peuvent être signées par un élu disposant d'une délégation de fonctions ou par un agent disposant d'une délégation de signature.

Contrôle – Pour autant, les contre-pouvoirs locaux ne disparaissent pas. Outre que les décisions prises sur le fondement de ces délégations devront être transmises aux services préfectoraux chargés du contrôle de légalité, les membres de l'organe délibérant sont protégés par deux dispositions, prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance.

■ D'une part, tous les élus (ainsi que les conseillers municipaux élus au premier tour le 15 mars 2020 mais ayant vu leur entrée en fonction différée jusqu'à une date fixée par décret) doivent être informés sans délai et par tout moyen de l'ensemble des décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante par l'exécutif.

■ D'autre part, les assemblées délibérantes pourront, de droit, lors de la première réunion suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, si elles le souhaitent, supprimer ou restreindre les délégations que l'ordonnance a accordées à l'exécutif.

■ Remplacements dérogatoires

Une ordonnance a été spécialement prise pour adapter le régime des vacances susceptibles de se produire au sein des collectivités territoriales. Il s'agit de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire.

Maires et adjoints – Jusqu'à l'élection des maires à la suite du premier ou du second tour du renouvellement général des conseils municipaux⁸, en cas de vacance des fonctions de maire pour quelque cause que ce soit, au lieu que le conseil soit convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine, ces fonctions sont provisoirement exercées par un adjoint au maire dans l'ordre du tableau ou des nominations ou, à défaut, par un membre du conseil municipal désigné par celui-ci.

Présidents – De même – mais cette fois pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire – en cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, les fonctions de président du conseil départemental ou de président du conseil régional sont provisoirement exercées par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par un membre de l'organe délibérant désigné par celui-ci.

Conseillers départementaux – Si un siège de conseiller départemental devient vacant (sans que le remplaçant du titulaire puisse occuper ce siège), aucune élection partielle ne sera organisée en vue de le pourvoir pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

■ Conseils communautaires hybrides

Jusqu'au second tour des élections municipales, reporté en raison de l'épidémie, des règles particulières de composition des conseils communautaires (également applicables aux conseils territoriaux des établissements publics territoriaux⁹) sont prévues par la loi du 23 mars 2020. Leur application aboutira, dans la plupart des cas, à une inédite hybridité de l'organe délibérant.

Conseil entièrement renouvelé – Certes, si tous les conseils municipaux membres de l'EPCI ont été entièrement renouvelés le 15 mars 2020, les nouveaux conseillers communautaires se réuniront dans un délai de trois semaines suivant la date de leur entrée en fonction, qui sera décidée par décret. Ils éliront alors un nouvel exécutif, le président et les vice-présidents sortants demeurant en fonction d'ici là.

Conseil non entièrement renouvelé – Mais si au moins l'une des communes membres de l'EPCI n'a pas pu renouveler complètement son conseil municipal le 15 mars 2020, le conseil communautaire est alors composé, jusqu'au second tour des élections

(5) *Ibid.*, art. 6.

(6) Ord. n° 2020-391 du 1^{er} avr. 2020, art. 1^{er}. Il s'agit, en détail, pour les maires, des attributions mentionnées aux 1^{er}, 2^e et du 4^e au 29^e de l'art. L. 2122-22 du CGCT ; pour les présidents d'EPCI de l'ensemble des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de celles mentionnées du 7^e au 13^e alinéa de l'art. L. 5211-10 du CGCT ; pour le président du conseil départemental, des attributions mentionnées du 2^e au 17^e de l'art. L. 3211-2 et aux art. L. 3221-10-1, L. 3221-11, L. 3221-12 et L. 3221-12-1 du CGCT ; pour le président du conseil régional, des attributions mentionnées du 2^e au 15^e de l'art. L. 4221-5 et aux art. L. 4231-7-1, L. 4231-8 et L. 4231-8-2 du CGCT.

(7) V., égal., S. Dyens, La continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux aux temps du covid-19, AJCT 2020. 247.

(8) Ou, dans les communes où le conseil municipal a élu un maire entre le 20 et le 22 mars, jusqu'à l'entrée en fonction de celui-ci.

(9) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, art. 19, VII, 5.

municipales, de deux catégories différentes de conseillers, qui siégeront pourtant côte à côte :

- les conseillers communautaires élus le 15 mars 2020 dans leur commune,

- et les conseillers communautaires sortants issus des communes où un second tour est nécessaire.

Toutefois, la commune d'élection de ces derniers a pu voir son nombre de sièges au sein du conseil communautaire modifié, pour le mandat 2020-2026, par rapport au mandat précédent, à la faveur d'une évolution de sa population ou d'un nouvel accord local de répartition des sièges entre communes membres. Le législateur a entendu que, dans un tel cas, la nouvelle répartition des sièges s'applique sans délai.

Par conséquent, si une commune a perdu un siège :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, perdra son mandat le conseiller municipal sortant placé le plus bas dans l'ordre du tableau de cette commune ;

- dans les communes de 1 000 habitants et plus, la situation varie selon que la commune a dû, ou non, compléter l'effectif de ses conseillers communautaires depuis la dernière élection municipale (précédant celle de mars 2020) :

- dans l'affirmative, perdra son mandat le conseiller communautaire élu le plus récemment par le conseil municipal et, entre conseillers élus le même jour, celui qui avait obtenu le moins de voix lors de l'élection par le conseil municipal ;

- dans la négative, perdra son mandat le conseiller communautaire qui n'aurait pas été élu par les électeurs si la commune avait disposé, à cette époque, du nombre de conseillers dont elle disposera pour le mandat 2020-2026. Il faut donc, pour identifier ce conseiller, simuler l'application des résultats des élections municipales précédentes au nouveau nombre de conseillers communautaires attribué à la commune à partir de mars 2020.

À l'inverse, si une commune a gagné un siège :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, il sera occupé par le conseiller municipal sortant qui n'était pas encore conseiller communautaire et qui est placé le plus haut dans l'ordre du tableau de cette commune ;

- dans les communes de 1 000 habitants et plus, il sera occupé par le conseiller municipal qui aurait été élu par les électeurs lors de l'élection précédant celle de mars 2020, si la commune avait disposé à l'époque de ce siège supplémentaire. Là encore, une simulation sera nécessaire pour identifier ce conseiller.

Exécutif intercommunal – Concernant le sort des exécutifs intercommunaux, les deux mêmes hypothèses doivent être distinguées.

- Si tous les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI ont été élus au complet le 15 mars 2020, les fonctions du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau s'achèvent à l'installation du nouveau conseil communautaire.

- Au contraire, si au moins une commune membre de l'EPCI n'a pas pu renouveler intégralement son conseil municipal le 15 mars 2020, le président, les vice-présidents et les autres membres du bureau demeurent en fonction et conservent leurs délégations¹⁰. Dans cette hypothèse, en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le président est provisoirement remplacé par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé.

(10) *Ibid.*, art. 19, VII, 4.

LA CONTINUITÉ BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX AUX TEMPS DU COVID-19

Ordonnances n° 2020-330 du 25 mars 2020
et n° 2020-460 du 22 avril 2020

par **Samuel Dyens**

Avocat associé, Cabinet Goutal, Alibert & Associés, maître de conférences associé à l'Université,
membre du comité scientifique de l'AJCT

Établie en application de l'article 11, 8° de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, l'ordonnance du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux était probablement l'une des plus attendues par les élus locaux, toutes strates de collectivités et d'établissements publics confondus.

Son objectif est simple. Il s'agit de répondre aux interrogations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – notamment celles et ceux n'ayant pas adopté leur budget primitif avant le premier tour

des élections municipales – portant sur leur capacité à assurer la continuité des services publics avec le report *sine die* du second tour des élections municipales ou l'absence de réunion des conseils municipaux élus à l'issue du premier tour, tenu le 15 mars dernier.

Il est à noter que cette ordonnance s'applique seule dans cette période en matière budgétaire et comptable. En effet, les dispositions de l'article 9 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui organisaient un certain nombre d'aménagements budgétaires sont abrogées par l'article 5 de l'ordonnance du 25 mars, pour ne laisser subsister que celles issues de cette ordonnance.

■ Aides aux entreprises et solidarité financière

Aides aux entreprises – Par son article 1^{er}, et dans un louable souci d'efficacité et de célérité, les présidents des conseils régionaux sont autorisés temporairement à prendre toute décision d'octroi d'aides aux entreprises. Cette habilitation est d'une durée limitée. Les décisions ainsi prises doivent s'inscrire dans le cadre du droit commun des aides aux entreprises prévu par le I et le II de l'article L. 1511-2 du CGCT.

Ce pouvoir de décision est toutefois encadré, notamment par le respect d'un plafond de 200 000 € par aide octroyée, dans la limite des crédits inscrits au budget, ainsi que par le respect des régimes d'aides préalablement adoptés par le conseil régional. Le président du conseil régional a logiquement l'obligation de rendre compte de ses décisions devant le conseil régional et d'en informer la commission permanente. Les décisions prises dans l'exercice de ce pouvoir de décision temporaire et dérogatoire sont astreintes au respect des formalités habituellement requises pour en assurer le caractère exécutoire¹, et peuvent faire l'objet d'un recours contentieux à l'initiative directe du préfet ou sur la sollicitation d'une personne morale ou physique qui s'estimerait lésée par la décision prise².

Fonds de solidarité – L'article 2 autorise les exécutifs des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui souhaiteraient signer la convention avec l'État en vue de la création d'un fonds de solidarité à y procéder, sauf si leurs organes délibérants s'y opposent par délibération expressément contraire.

À noter, et d'importance, l'ordonnance organise la caducité automatique de ces dispositions, qui « cessent de s'appliquer à la date à laquelle le fonds de solidarité prévu par l'ordonnance » n° 2020-317 du 25 mars 2020, portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19, cesse d'intervenir.

■ Dispositions favorisant la continuité des investissements et l'« agilité budgétaire »

S'agissant de la situation des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics n'ayant pas encore adopté leur budget 2020, l'article 3 de l'ordonnance commentée apporte de très utiles précisions.

Dérogations aux règles d'engagement, de liquidation et de mandat – Ainsi, et d'importance, l'ordonnance assouplit considérablement les conditions d'engagement, de liquidation et de mandat que le droit commun prévoit habituellement dans l'attente du vote du budget primitif.

En effet, l'article L. 1612-1 du CGCT dispose que, jusqu'à l'adoption du budget de la collectivité l'exécutif de la collectivité territoriale peut, « sur autorisation de l'organe délibérant » qui doit préciser le montant et l'affectation des crédits, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent.

Avec l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020, les exécutifs locaux sont autorisés, pour les dépenses d'investissement, à engager, liquider et mandater la totalité des dépenses d'investissement prévues au budget 2019 et ce, sans autorisation préalable de l'organe délibérant. Ce sont donc toutes les dépenses d'investissement qui sont ainsi concernées.

Pour les collectivités régionales, afin de les faire bénéficier des dispositions dérogatoires, l'ordonnance précise que les dispositions de l'article L. 4312-6 du CGCT ne sont pas applicables. Elles indiquent, habituellement, que lorsque la section d'investissement du budget régional comporte des autorisations de programme et des crédits de paiement, le président du conseil régional ne peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, que « dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent ».

De plus, à titre exceptionnel, est organisée pour l'exercice 2020, la possibilité pour ces mêmes exécutifs de procéder à des virements de chapitre à chapitre dans la limite de 15 % du montant des dépenses réelles de chaque section, à l'exclusion notable des crédits relatifs aux dépenses de personnel. L'exécutif doit informer l'organe délibérant de ces mouvements de crédits lors de sa plus prochaine séance (art. 3, II).

Dispositions budgétaires « agiles » – Dans le même souci d'adaptation aux conséquences de la crise sanitaire, d'autres mesures d'« agilité budgétaire », ainsi que les qualifie le rapport de présentation de l'ordonnance, sont prévues sans que les collectivités aient à réunir leurs assemblées délibérantes (art. 4). Ainsi, pour l'exercice 2020, sont augmentées les possibilités d'ajustements budgétaires par l'exécutif. Les virements entre chapitres deviennent possibles, pour l'exercice 2020, sans autorisation de l'organe délibérant et à hauteur de 15 % par section (contre 7,5 % en temps normal, et après autorisation de l'organe délibérant dans le droit commun). De plus, les possibilités d'ajustements budgétaires en matière de dépenses imprévues déjà existantes pour l'ensemble des collectivités et de leurs groupements voient leur plafond porté à 15 % des dépenses prévisionnelles de chaque section ; ces dépenses, en section d'investissement, peuvent être financées par l'emprunt.

À signaler, l'article 4 reporte les dates limites d'adoption des budgets primitifs au 31 juillet 2020.

Il reporte également la date de l'adoption du compte administratif 2019 au 31 juillet 2020 (au lieu du 30 juin) mais également celle de la transmission du compte de gestion aux organes délibérants des collectivités

(1) CGCT, art. L. 4141-1.

(2) *Ibid.*, art. L. 4142-1 et L. 4142-3.

territoriales et de leurs groupements au 1^{er} juillet 2020 (au lieu du 1^{er} juin). Les règles relatives aux délais applicables au débat sur les orientations budgétaires et en matière d'adoption du budget sont également assouplies. Ainsi, l'article 4, VIII de l'ordonnance précise que pour l'exercice 2020, le débat relatif aux orientations budgétaires pourra « être tenu lors de la séance de l'organe délibérant au cours de laquelle le budget est présenté à l'adoption ».

Afin d'assurer la sécurité juridique des décisions prises, tout en facilitant leur édicition, l'ordonnance rétablit, par son article 6, les délégations qui avaient été consenties par leur organe délibérant aux maires, présidents de conseil départemental et présidents d'EPCI³ pour réaliser les opérations nécessaires pour assurer leur financement (dont notamment la mise en place d'emprunts et d'autres opérations financières) et qui avaient pris fin (ou qui prendront fin pour les départements) avec le début de la campagne électorale. Ces délégations en matière d'emprunts ainsi rétablies resteront valables « jusqu'à la première réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant » suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-330.

■ Dispositions fiscales

De manière générale, faut-il le rappeler, l'ensemble de ces mesures concerne le seul exercice 2020.

TLCFE – En premier lieu, est reportée au 1^{er} 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 de disposer d'un délai supplémentaire pour adopter le coefficient de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE), notamment en avançant au 1^{er} juillet de l'année N-1 la date limite avant laquelle les structures territoriales exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité et les départements peuvent délibérer pour adopter les tarifs de la TLCFE. Par dérogation, en 2020, ces collectivités et groupements pourront adopter ces tarifs avant le 1^{er} octobre, comme précédemment (art. 7).

TLPE – En second lieu, les communes, les EPCI à fiscalité propre et la métropole de Lyon pourront

délibérer avant le 1^{er} octobre 2020 pour instituer la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), par dérogation à la date initialement établie au 1^{er} juillet (art. 8 et 9).

Par ailleurs, et d'importance, l'ordonnance du 22 avril 2020⁴, par son article 16 donne la faculté aux communes, aux EPCI à fiscalité propre et à la métropole de Lyon, « s'ils ont institué la taxe locale sur la publicité extérieure », de pouvoir exceptionnellement adopter un abattement compris entre 10 % et 100 % applicable au montant de la taxe due par chaque redevable au titre de 2020. Le niveau de cet abattement, devant être fixé par une délibération de l'organe délibérant adoptée avant le 1^{er} octobre 2020, doit s'appliquer à l'ensemble des redevables de la taxe.

REOM – En troisième lieu, l'article 10 de l'ordonnance du 25 mars 2020 reporte au 1^{er} septembre (en lieu et place du 1^{er} juillet) la date limite à laquelle les syndicats mixtes compétents pour l'enlèvement des ordures ménagères pourront instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

Vote des taux et des tarifs des impôts locaux – En quatrième lieu, l'article 11 de l'ordonnance reporte au 3 juillet 2020 la date limite de vote des taux et des tarifs des impôts locaux (soumis au délai mentionné à l'article 1639 A du CGI) pour les collectivités territoriales, les collectivités à statut particulier et les EPCI à fiscalité propre, afin de tenir compte de l'impossibilité pour certaines assemblées délibérantes de pouvoir se réunir selon le calendrier habituel (15 avr. ou 30 avr.).

DMTO – En cinquième lieu, dans la mesure où la date limite du vote du taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est reportée pour les conseils départementaux et les collectivités à statut particulier au 31 juillet 2020, l'entrée en vigueur de ces délibérations est, par dérogation et logiquement, reportée au 1^{er} septembre 2020 (au lieu du 1^{er} juin – art.12).

TEOM – En sixième et dernier lieu, l'article 13 de l'ordonnance n° 2020-330 dispose que les communes et les EPCI ayant institué une part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sont autorisés à transmettre aux services fiscaux, uniquement en 2020, le montant de cette part incitative par local jusqu'au 3 juillet 2020 (au lieu du 15 avril).

Au final, au moment d'écrire ces lignes, d'autres échéances budgétaires et comptables concernant les collectivités territoriales et les établissements publics locaux questionnent quant à leur maintien ou à leur report. À titre d'exemples, peuvent être cités la date limite du vote des taux pour les intercommunalités (fixée pour l'heure au 3 juillet) ou encore la date limite du dépôt du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT, rapport destiné à évaluer le transfert des charges, avant le 30 septembre en principe).

Parions que l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 ne sera pas le seul texte aménageant les règles budgétaires et comptables des structures décentralisées.

(3) *Ibid.* art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 5211-10.

(4) Ord. n° 2020-460 du 22 avr. 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19. À noter égal. dans cette ord., l'art. 22 qui permet aux syndicats de communes à contribution fiscalisée « de percevoir des avances de fiscalité avant le vote de leur budget », correspondant à 1/12^e du montant total de ces impositions tel que voté dans leur budget pour l'exercice 2019.

LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE AUX TEMPS DU COVID-19

par Gilles Le Chatelier

Avocat associé cabinet ADAMAS, professeur associé à l'ENS de Lyon

L'épidémie de covid-19 constitue un défi de taille pour les maires. En première ligne dans la gestion de la pandémie, cette dernière interpelle nécessairement l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative.

Longtemps la police de l'urgence sanitaire a relevé de la responsabilité première de la police municipale. Ainsi, l'article L. 2212-2, 5° du CGCT prévoit que la police municipale comprend « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires [...] les maladies épidémiques ou contagieuses ». De même, l'article L. 2212-4 dispose qu'« en cas de danger grave ou imminent [...] le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».

■ Renforcement des pouvoirs exercés par les autorités de l'État au titre de la police administrative sanitaire spéciale de lutte contre les pandémies

Toutefois, cette compétence traditionnelle a toujours dû se combiner avec l'exercice d'une police sanitaire spéciale nationale dont l'existence a été clairement affirmée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique¹.

Cette loi a permis de concentrer les pouvoirs de police en matière d'urgence sanitaire dans les mains du ministre chargé de la santé qui peut prescrire « toute mesure proportionnée aux risques encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population »².

Ainsi, face à l'épidémie de covid-19 et pour l'endiguer au niveau national, le ministre chargé de la santé a, le 30 janvier 2020, pris un arrêté³ pour confiner les personnes ayant séjourné à Wuhan et arrivant sur le territoire français. Par arrêté du 6 mars 2020⁴, il a également permis aux pharmaciens de préparer des gels hydroalcooliques en cas de rupture de leur stock. Enfin, par un nouvel arrêté du 14 mars 2020⁵, les établissements scolaires ont été fermés et les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits.

Circonstances exceptionnelles – Néanmoins, compte tenu de la gravité de la crise, les pouvoirs publics ont dû prendre de nouvelles mesures contraignantes. Ainsi, c'est en premier lieu au titre de ses pouvoirs de police administrative générale sur l'ensemble du territoire national⁶, que le Premier ministre a dû intervenir, invoquant à cette occasion la vénérable théorie des circonstances exceptionnelles⁷. C'est ainsi que le Premier ministre a interdit « le déplacement de toute personne hors de son domicile » par le décret du 16 mars 2020⁸.

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 – Néanmoins, face à l'ampleur de l'épidémie et dans un souci de renforcer la sécurité juridique de ses interventions, le gouvernement a mis en place un cadre juridique pérenne pour conforter les mesures adoptées et adapter l'arsenal juridique à cette crise inédite.

C'est à cet impératif que répond l'adoption de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 qui introduit l'état d'urgence sanitaire au sein du code de la santé publique⁹ et renforce ainsi considérablement les moyens de cette police administrative spéciale entre les mains des autorités de l'État.

Dans l'hypothèse où l'état d'urgence sanitaire est décidé, la police sanitaire nationale est alors exercée par le Premier ministre qui est compétent pour prescrire toutes mesures réglementaires « proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu », dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré¹⁰. La loi énumère une série de dix champs de restrictions possibles à l'exercice des libertés fondamentales d'aller et venir, de réunion ou encore d'entreprendre.

Le ministre de la Santé peut, pour sa part, adopter des mesures individuelles dans les mêmes champs de compétences¹¹, le préfet pouvant être habilité à prendre ces mesures à l'échelle d'un seul département ou à prendre « toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions »¹².

Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 – Sans attendre, le Premier ministre a exercé ses nouveaux pouvoirs de police sanitaire, par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 en prescrivant des mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie, avec notamment des mesures de confinement imposées, dans un premier temps, jusqu'au 15 avril 2020.

(1) S. Renard, Coronavirus, urgence sanitaire et police locale, AJCT 2020. 112.

(2) CSP, art. L. 3131-1.

(3) Arr. du 30 janvier 2020 relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus 2019-nCov (abrogé).

(4) Arr. du 6 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (abrogé).

(5) Arr. du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (abrogé).

(6) CE 8 août 1919, n° 56377, Labonne, Lebon, confirmé sous la V^e République par CE 4 juin 1975, n° 92161, Bouvet de la Maisonneuve et Millet, Lebon.

(7) CE 28 févr. 1919, n° 61593, M^{mes} Dol et Laurent, Lebon.

(8) Décr. n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 (abrogé).

(9) CSP, art. L. 3131-12 à L. 3131-14.

(10) *Ibid.*, art. L. 3131-15.

(11) *Ibid.*, art. L. 3131-16.

(12) *Ibid.*, art. L. 3131-17.

À la lecture des dispositions introduites par la loi du 9 août 2004 et surtout des nouvelles dispositions législatives de la loi du 23 mars 2020, il serait aisé de conclure que les maires sont les grands oubliés de cet arsenal, puisqu'ils ne reçoivent aucun pouvoir de police administrative sanitaire spéciale.

■ Le maire peut-il exercer, en complément des mesures de police sanitaire, ses pouvoirs de police administrative générale ?

L'intervention de la police sanitaire étatique permet, en principe, de prendre en compte tous les impératifs de la salubrité publique, rendant, théoriquement, inutile tout recours à la police générale.

La crise du covid-19 est une nouvelle occasion d'aborder la question classique et particulièrement vivante ces dernières années de la combinaison de l'exercice de pouvoirs de police administrative spéciale avec celui des pouvoirs de police administrative générale du maire.

Exclusivité – Dans les dernières années, il est clair que la balance du juge a largement penché dans le sens de l'exclusivité en faveur de la police administrative spéciale¹³. De ce point de vue, en vertu de son pouvoir de police administrative générale, le maire ne peut diligenter certaines mesures pour protéger l'ordre public dès lors que ce dernier fait l'objet, au niveau national, d'une police spéciale qui vise déjà cet objectif¹⁴.

Intervention possible si... – Toutefois, l'intervention de la police générale, là où existent des polices spéciales, reste possible si cette police spéciale ne

garantit pas la sauvegarde de l'ordre public, qu'aucune mesure n'a été prise ou que celles qui l'ont été sont lacunaires.

L'exercice des pouvoirs de police du maire est donc possible lorsque des circonstances locales particulières le justifient et dans la seule mesure où il s'agit d'adopter des mesures plus restrictives¹⁵.

À l'occasion du référé-liberté sur la demande de confinement total par l'intersyndicale nationale des internes, le Conseil d'État a rappelé cette possibilité en considérant que « dans le cadre du pouvoir qui leur a été reconnu [...], les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient »¹⁶.

Les maires disposent donc théoriquement du pouvoir, en cas de circonstances locales particulières, d'adapter les mesures prises nationalement sur le territoire communal et ce de manière plus restrictive.

■ Premiers exemples d'intervention des maires au titre de leurs pouvoirs de police générale : leur champ d'action reste particulièrement limité

S'appuyant ainsi sur les dispositions des articles L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du CGCT, plusieurs maires ont adopté des mesures visant à renforcer certaines mesures de confinement décidées par le Premier ministre. Ces décisions ont fait l'objet de plusieurs contentieux devant le juge des référés administratifs qui donnent des enseignements intéressants pour apprécier la marge de manœuvre dont disposent les maires à ce titre.

Limites traditionnelles – Ces décisions s'inscrivent dans les limites traditionnelles à l'exercice des pouvoirs de police qui, étant par nature attentatoire à l'exercice des libertés publiques, fait l'objet d'un contrôle étroit de la part du juge administratif.

Ainsi, il est de jurisprudence constante que ces mesures, pour être légales, doivent être proportionnées aux dangers qui menacent la santé et la sécurité des habitants¹⁷.

Ce contrôle a d'ailleurs été précisé par le juge administratif qui soumet les mesures de police au « triple test de proportionnalité », c'est-à-dire en vérifiant qu'elles sont adaptées, nécessaires, proportionnées à la défense de l'ordre public¹⁸.

Enfin, sauf circonstances très graves, sont impossibles les mesures d'interdiction générale et absolue, car par définition même elles n'apparaissent pas proportionnées¹⁹.

Plusieurs mesures de restriction supplémentaires ont été soumises au contrôle du juge qui, chaque fois qu'il était saisi, a prononcé la suspension des mesures prises par les maires concernés.

Interdiction d'accostage et de débarquement – Les maires des communes de l'île de Marie-Galante en Guadeloupe avaient adopté deux arrêtés les 17 et 18 mars 2020 pour interdire l'accostage et le débarquement de passagers de tout navire de commerce et de plaisance à l'exception des produits de première nécessité. Saisi par le préfet sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-3 du CJA, le tribunal administratif (TA) de la Guadeloupe a suspendu ces mesures en estimant qu'elles portaient une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au respect de la vie privée et familiale, étant « exagérément restrictives »²⁰.

(13) CE 20 juill. 1935, *Établissements SATAN*, Lebon 847.

(14) CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, *Cne de Saint-Denis*, Lebon ; AJDA 2011. 2039 ; *ibid.* 2219, chron. J.-H. Stahl et X. Domino ; D. 2012. 2128, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; RDI 2012. 153, obs. A. Van Lang ; AJCT 2012. 37, obs. M. Moliner-Dubost, pour les antennes de téléphonie mobile ; CE 24 sept. 2012, n° 342990, *Cne de Valence*, Lebon ; AJDA 2012. 1764 ; *ibid.* 2122, note E. Untermaier ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle ; AJCT 2013. 57, obs. M. Moliner-Dubost ; RFDA 2013. 367 ; Constitutions 2012. 651 ; RTD eur. 2013. 880, pour la dissémination d'OGM ; CE 11 juill. 2019, n° 426060, *Cne de Cast*, Lebon ; AJDA 2019. 1479 ; AJCT 2019. 579, obs. O. Didriche, pour le déploiement du compteur Linky.

(15) CE 18 déc. 1959, n° 36385, *Société « Les films Lutetia »*, Lebon ; v. M. Canedo, Les soixante ans de l'arrêt *Société les Films Lutetia*, AJDA 2019. 2506.

(16) CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674, *Syndicat Jeunes médecins*, AJDA 2020. 655 ; *ibid.* 851, note C. Vallar ; D. 2020. 687, note P. Parinet-Hodimont ; AJCT 2020. 175, obs. S. Renard.

(17) CE 19 mai 1933, n° 17413, *Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers*, Lebon.

(18) CE 26 oct. 2011, n° 317827, *Assoc. pour la promotion de l'image*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2012. 35, chron. M. Guyomar et X. Domino ; *ibid.* 2011. 2036 ; D. 2011. 2602, et les obs. ; RFDA 2012. 377.

(19) CE 22 juin 1951, n° 00590, *Daudignac*, Lebon.

(20) TA Guadeloupe, ord., 27 mars 2020, n° 2000294, *Préfet de la Guadeloupe*.

Le juge a également contesté l'utilité de ces restrictions en relevant que la situation de confinement quasi total de l'île ainsi institué pouvait avoir pour effet d'empêcher le regroupement de personnes d'un même foyer, le départ des derniers touristes et la circulation des patients et soignants entre l'île et le reste du territoire guadeloupéen ou de toutes les personnes indispensables au fonctionnement de la Nation. Ainsi, comme le relève le TA, les restrictions ainsi imposées risquent « d'empêcher la circulation de personnes contribuant directement ou indirectement à la protection de la population ».

Couvre-feu – Le TA de Caen allait montrer le même type de réticences à [l'égard] de restrictions trop importantes à la liberté d'aller et venir, s'agissant du couvre-feu institué par le maire de Lisieux par son arrêté du 25 mars 2020, interdisant la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune entre 22 h et 5h du matin. Par son ordonnance du 31 mars 2020²¹, le juge a suspendu cette mesure. Tout en relevant que le maire pouvait compétemment intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale malgré l'exercice par l'État de ses compétences en matière de police sanitaire spéciale, le TA rappelle que cette intervention doit être justifiée par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public ou de circonstances locales particulières. Or, en l'espèce, le juge a estimé que le maire ne faisait pas la démonstration de l'existence de tels éléments. À ce titre, des feux de poubelles et des dégradations constatées sur le stade communal n'étaient pas suffisants pour justifier une telle atteinte à la liberté d'aller et venir. Le juge reprend ainsi la jurisprudence traditionnelle sur les couvre-feux institués par les maires²².

Le TA de Montreuil devait prendre une décision similaire face au couvre-feu institué par le maire de Saint-Ouen, en relevant que la mesure n'était pas justifiée par les seules difficultés rencontrées dans le département de Seine-Saint-Denis pour faire respecter les règles de confinement, s'agissant au demeurant d'une mesure particulièrement restrictive, dès lors que le couvre-feu devait être mis en place à compter de 19h²³.

Il est cependant à noter que le TA de Nice a pour sa part validé la mesure similaire prise par le maire de Nice²⁴. Sans **préjuger** de ce que le Conseil d'État décidera en appel, il convient toutefois de relever le caractère limité de la mesure qui ne concerne que certains quartiers couvrant 1,3 % de la superficie communale et que cette décision a pour effet d'allonger de 2h la durée de couvre-feu déjà prescrite par le préfet.

Port du masque – Le dernier exemple jurisprudentiel intéressant résulte de la décision prise par le maire de Sceaux d'imposer l'obligation du port du masque pour tous les déplacements dans l'espace public des personnes de plus de dix ans. La ville invoquait trois arguments principaux : le fait que le port du masque était recommandé par l'Académie de médecine, le relâchement du confinement constaté le week-end des 4 et 5 avril et l'importance de la population âgée dans la commune (les plus de 65 ans représentant plus de 25 % de la population).

Le juge devait considérer ces éléments comme insuffisants pour justifier la restriction supplémentaire ainsi imposée à la liberté d'aller et venir et à la liberté individuelle, faute de circonstances locales suffisamment établies. Le TA de Cergy-Pontoise relève d'ailleurs que la commune avait mis en place une mesure plus efficace encore de lutte contre le Covid-19 en mettant en place, à destination des personnes âgées, un service de courses livrées à domicile²⁵.

Le Conseil d'État a confirmé cette appréciation²⁶ en durcissant les conditions dans lesquelles les pouvoirs de police du maire peuvent s'exercer ici. Tout d'abord, il indique que la police spéciale sanitaire instituée par la loi du 23 mars 2020 « fait obstacle [...] à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire ».

Son intervention n'est alors possible que dans deux hypothèses :

- soit pour prendre des mesures destinées à la bonne application sur le territoire de la commune des décisions prises par les autorités compétentes de l'État ;
- soit en raison de l'existence « de raisons impérieuses » au niveau local et à la condition que les mesures prises ne compromettent pas la cohérence et l'efficacité de celles prises par l'État. Sur ce dernier point, l'imposition du port du masque dans l'espace public, alors qu'une telle mesure n'est pas prescrite au plan national, est dans ces conditions susceptibles de porter atteinte au dispositif mis en œuvre au plan national.

L'ensemble de ces décisions révèle bien ce qui constitue le principal obstacle à l'intervention du maire : le caractère étendu – et déjà fort restrictif à l'exercice d'importantes libertés publiques – des mesures prises par l'État au titre de la police spéciale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire aujourd'hui en vigueur.

Dans ce contexte, la marge d'action des communes est nécessairement réduite, ne pouvant par exemple valablement s'exprimer que dans la fermeture de lieux propices aux rassemblements (parcs, promenades...), venant ainsi en soutien de manière limitée aux restrictions déjà imposées par le décret du 23 mars 2020²⁷.

■ Et pour conclure, *quid* du déconfinement ?

Depuis l'annonce du Président de la République du 13 avril 2020 selon laquelle le déconfinement devrait être engagé après le 11 mai, on peut s'interroger sur la marge d'initiative des maires au titre de leurs pouvoirs de police administrative générale dans ce processus.

À ce titre, il est clair que les maires ne pourront pas accélérer le rythme du déconfinement, l'exercice des pouvoirs de police administrative générale ne pouvant se combiner avec celui des pouvoirs de police spéciale pour adopter des décisions qui auraient un effet moins contraignant.

En revanche, la réciproque pose question : un maire pourrait-il faire obstacle à certaines mesures de

(21) TA Caen, ord., 31 mars 2020, n° 2000711, *Préfet du Calvados*, AJDA 2020. 757. V., égal., TA Nantes, ord., 24 avr 200, n° 2004365, *Ligue des droits de l'homme* et TA Nantes, ord., 28 avr. 2020, n° 2004501, *Ligue des droits de l'homme* ; TA Cergy-Pontoise, ord., 27 avr. 2020, n° 2004144, *Ligue des droits de l'homme / Cne de Plessis-Robinson*.

(22) V. la jurisprudence du CE sur les couvre-feux pour les mineurs : CE 9 juill. 2001, n° 235638, *Préfet du Loiret, Lebon* ; AJDA 2002. 351, note G. Armand ; D. 2002. 1582, note A. Legrand ; RDSS 2001. 826, obs. F. Monéger ; CE 6 juin 2018, n° 410774, *Ligue des droits de l'homme, Lebon* ; AJDA 2018. 1189 ; *ibid.* 2155, note H. Awenire ; AJCT 2018. 524, obs. C. Otero.

(23) TA Montreuil, 7 avr. 2020, n° 2003861, AJDA 2020. 757.

(24) TA Nice, ord., 22 avr. 2020, n° 2001782, *Ligue des droits de l'homme*, AJDA 2020. 819.

(25) TA Cergy-Pontoise, ord., 9 avr. 2020, n° 2003905, *Ligue des droits de l'homme*.

(26) CE, ord., 17 avr. 2020, n° 440057, *Cne de Sceaux*, AJDA 2020. 815 ; D. 2020. 883, et les obs..

(27) V., égal., TA Toulon, ord., 23 avr. 2020, n° 2001178, *Ligue des droits de l'homme*.

déconfinement en estimant que le risque pour la sécurité publique resterait trop élevé sur son territoire ? Encore une fois, la légalité de telles

(28) V., par ex., l'arrêté pris le 23 avr. 2020 par le maire de Saulce-sur-Rhône (Drôme) indiquant que « les bâtiments publics abritant les écoles et le restaurant scolaire ne rouvriront pas jusqu'à nouvel ordre », donc même après le 11 mai ; arrêté que le préfet a demandé au maire de retirer.

interventions dépendra de l'invocation de circonstances locales objectives suffisamment établies pour les justifier²⁸.

On rappellera de même que le maire engage la responsabilité de la commune dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale : une mesure irrégulièrement restrictive de maintien du confinement prise à l'égard d'une entreprise risque par exemple d'engager les finances municipales pour le préjudice économique subi. Aussi, pour l'ensemble de ces raisons, on peut ici craindre qu'un tel exercice s'avère une nouvelle fois difficile !

LA COMMANDE PUBLIQUE AUX TEMPS DU COVID-19

Ordonnances n° 2020-319 du 25 mars 2020 et n° 2020-460 du 22 avril 2020

par Jean-David Dreyfus

Professeur de droit public à l'université de Paris (Faculté sociétés et humanités), avocat au barreau de Paris (D4 avocats)

Avec l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020¹, se met en place un droit de la commande publique d'exception. Ce n'est pas la première fois que sont créées des dérogations au droit commun de la commande publique (on pense aux contrats de partenariat public-privé) mais ici, les dérogations, tout en étant bornées dans le temps, n'ont pas encore de terme connu.

L'ordonnance « Covid-19 et contrats publics » pose quelques règles générales. Deux figurent dans son article 1^{er}, une dans son article 6.

Première règle : ses dispositions sont applicables aux contrats soumis au code de la commande publique ainsi qu'aux contrats publics qui n'en relèvent pas², en cours ou conclus durant la période courant du 12 mars 2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, augmentée d'une durée de deux mois³. L'ordonnance impose ensuite une analyse au cas par cas de la situation dans laquelle se trouvent les cocontractants de l'administration qui devront justifier la nécessité de recourir à ses dispositions spéciales.

Enfin, le texte prévoit qu'en cas de difficultés d'exécution du contrat, ses dispositions s'appliqueront « nonobstant toute stipulation contraire, à l'exception des stipulations qui se trouveraient être plus favorables au titulaire du contrat ». Il faudra donc procéder à une lecture particulièrement fine des documents contractuels.

Focus sur « exécuter ; modifier ; passer ».

■ Exécution des contrats en cours

Conséquences des modifications imposées par le pouvoir adjudicateur

L'ordonnance du 25 mars 2020 [art. 6] prévoit que le titulaire peut être indemnisé si « l'annulation d'un bon de commande ou la résiliation du marché par l'acheteur est la conséquence des mesures prises par les autorités administratives compétentes dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ». Ce cas est en général prévu par les cahiers de clauses administratives⁴.

En outre, l'article 6 énonce que « lorsque l'acheteur est conduit à suspendre un marché à prix forfaitaire dont l'exécution est en cours, il procède sans délai au règlement du marché selon les modalités et pour les montants prévus par le contrat ». La vraie question est de savoir si l'exécution du contrat pourra reprendre ou s'il est définitivement résilié. Un avenant sera nécessaire.

Il y a place pour une indemnisation complémentaire du titulaire au titre de son manque à gagner du fait de l'inexécution des prestations en application de la jurisprudence administrative sur la résiliation pour motif d'intérêt général. Toutefois, nous dit la direction des affaires juridiques du ministère des Finances, « si les circonstances qui ont conduit à la résiliation ou à l'annulation des prestations constituent un cas de force majeure, seules les dépenses

(1) Ord. n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

(2) Tous les contrats publics conclus par les acheteurs publics ne sont en effet pas des marchés publics ou des contrats de concession ; donc les conventions d'occupation pourraient être concernées.

(3) La fin de l'état d'urgence sanitaire d'abord fixée au 24 mai 2020 devrait maintenant intervenir le 24 juillet 2020.

(4) Lorsque l'acheteur décide d'une suspension de l'exécution du marché alors que le titulaire pouvait en continuer l'exécution, il est susceptible de devoir indemniser le titulaire si cette suspension occasionne des charges d'attente avant reprise des prestations. C'est notamment le cas pour les marchés publics de travaux en application de l'article 49.1 du CCAG travaux, pour lesquels il appartient, le cas échéant, au titulaire d'évaluer et de justifier les frais d'ajournement qu'il supporte. Cela pourra aussi être le cas pour les marchés autres que de travaux si le titulaire démontre qu'il subit des charges d'attente du fait de cette suspension.

réelles et utiles pour l'exécution des prestations pourront faire l'objet d'une indemnisation » (fiche explicative de la DAJ).

Concrètement :

- 1°) une collectivité peut suspendre l'exécution du contrat sous réserve d'indemniser le cocontractant pour les dépenses engagées en vue de l'exécution des prestations ;
- 2°) si les circonstances ayant conduit à la résiliation ou à l'annulation des prestations peuvent être regardées comme un cas de force majeure pour la collectivité du fait du confinement prononcé par les pouvoirs publics, seules les dépenses réelles et utiles pour l'exécution des prestations pourront faire l'objet d'une indemnisation.

Non-application des pénalités de retard

L'insertion de clauses pénales dans les contrats est « conforme aux principes généraux du droit »⁵ et, « à raison de leur caractère propre, les clauses pénales stipulées dans le contrat sont applicables sans que la partie contractante qui en réclame le bénéfice ait à justifier de l'existence d'un préjudice résultant de l'inexécution de l'obligation pour laquelle le marché a prévu une sanction de cette nature et sans qu'il y ait lieu de rechercher les raisons pour lesquelles les stipulations du délai ont été insérées au contrat »⁶. Toutefois, en vertu de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020, lorsque le titulaire du contrat ne peut pas respecter le délai d'exécution contractuellement prévu ou lorsque l'exécution dans ce délai entraînerait pour lui un surcoût manifestement excessif, il peut demander à l'autorité contractante la prolongation de ce délai (art. 6, 1°).

En outre, lorsqu'il démontre qu'il ne dispose pas des moyens suffisants ou que leur mobilisation entraîne pour lui une charge manifestement excessive, aucune sanction ne peut être prononcée. Il ne peut notamment se voir infliger des pénalités de retard ou toute autre pénalité contractuelle et le contrat ne peut être résilié pour faute. De même, sa responsabilité contractuelle ne peut être mise en jeu par l'autorité contractante pour ce motif (art. 6, 2°, a).

■ Modification des contrats en cours : peut-on conclure des avenants ?

Se pose d'abord un problème de compétence dans les communes

Le principe est posé par le IV de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Le mandat des conseillers municipaux en exercice avant le premier tour des élections a été prorogé jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux élus ; les membres du conseil municipal « sortant », qui ont été provisoirement maintenus en fonction, exercent donc l'intégralité des prérogatives liées à leur mandat. Le conseil municipal ne gère pas seulement les affaires courantes⁷.

Les délégations accordées au maire au cours de la précédente mandature demeurent valables ; en outre, jusqu'à ce que le conseil municipal en décide autrement, le maire exerce de plein droit l'ensemble des compétences qui sont susceptibles de lui être déléguées par le conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales⁸.

S'agissant de la délégation permanente donnée à l'exécutif en matière de marché public, l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 énonce que « le maire exerce, par délégation, les attributions mentionnées aux 1°, 2° et du 4° au 29° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ». Que faut-il entendre par là ? Aux termes de l'article L. 2122-22, 4°, le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour

la durée de son mandat, « de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres », d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, « ainsi que toute décision concernant leurs avenants » qui n'entraîne pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, « lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

On sait que les délégations du conseil municipal au maire sont interdites en dehors des matières où elles sont expressément prévues par la loi⁹ ; ce qui n'est pas délégué reste de la compétence du conseil municipal¹⁰.

Dès lors, qu'en est-il des autres contrats ? – Le régime de la passation d'avenants pour les concessions diffère nettement de celui des marchés publics.

D'abord, l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 traite davantage des marchés ; ensuite, l'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 ne permet pas aux exécutifs de se passer du vote des assemblées délibérantes pour les contrats de concession : les renvois aux dispositions du CGCT ne font pas mention des concessions. D'ailleurs, le droit commun distingue les modalités de délégations permanentes entre les marchés publics et les contrats de concession. Il ne semble pas exister de régime dérogatoire au vote des conseillers pour la passation des contrats de concession selon les textes d'urgence sanitaire.

Par conséquent, la passation d'avenants de prolongation ne paraît envisageable qu'à la condition d'obtenir un vote de l'assemblée délibérante, réunie à distance, dans le strict champ matériel et temporel prévu par les textes relatifs à la loi d'urgence sanitaire (ce vote pouvant s'opérer par visioconférence ou audioconférence, selon les modalités prévues au chapitre 2 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020). Il faudra que la jurisprudence confirme cette interprétation.

(5) CE 5 févr. 1919, Lévy, Lebon 119.

(6) CE 9 août 1924, Canat, Lebon 835.

(7) http://www.senat.fr/consult/assistance_aux_maires_sur_la_situation_durgence_sanitaire.html#c654313. La loi du 23 mars 2020 et l'ord. n° 2020-391 du 1^{er} avr. 2020 ont en outre apporté divers assouplissements aux règles normales de fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales pour la durée de l'état d'urgence sanitaire : le quorum est ramené au tiers (au lieu de la moitié) des membres en exercice du conseil municipal, et il est apprécié en fonction des membres présents et représentés ; le maire peut décider que la réunion du conseil municipal se tient par visioconférence ou, à défaut, par audioconférence. V. P. Bluteau, La gouvernance des collectivités aux temps du covid-19, AJCT 2020. 245.

(8) À l'exception de la réalisation d'emprunts destinés au financement d'opérations d'investissement, compétence pour laquelle une délégation par délibération du conseil municipal demeure nécessaire (ord. n° 2020-391 du 1^{er} avr. 2020, art. 1^{er}).

(9) TA Nice, 7 nov. 1985, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes*, Lebon 438.

(10) Il en est ainsi pour l'approbation de la passation des baux (CE 5 déc. 2005, n° 270948, *Cne de Pontoy*, Lebon ; AJDA 2005. 2433).

La signature d'un avenant est en tout cas prévue expressément lorsque, conformément à l'article 20 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020, le paiement des redevances dues dans le cadre d'un contrat d'occupation du domaine public aura été suspendu (il s'agit d'une suspension du paiement et non du contrat lui-même). Cet avenant déterminera « les modifications du contrat apparues nécessaires », c'est-à-dire son éventuelle prolongation.

■ Passation de nouveaux contrats

Période de l'état d'urgence sanitaire – Les dispositions d'exception ne concernent pas les procédures de passation qui interviendront après la fin de l'état d'urgence sanitaire (d'abord fixée au 24 mai 2020, elle devrait maintenant intervenir le 24 juillet 2020).

L'article 3 de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 permet seulement d'alléger certaines modalités de mise en concurrence pour les procédures de passation déjà en cours lors de la période d'application de l'ordonnance.

En revanche, l'article L. 2122-1 du code de la commande publique prévoit que « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas fixés par décret en Conseil d'État lorsque en raison notamment de l'existence [...] d'une urgence particulière [...] le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ».

Selon l'article R. 2122-1 de ce même code, tel est le cas « lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures » ne pouvait pas être prévue par l'acheteur et ne lui permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées. Une liste non exhaustive de cas pour lesquels ces critères sont réputés satisfaits est fournie (exécution d'office, en urgence, de certains travaux mentionnés par le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation).

Emprunt – S'agissant de la souscription d'un contrat d'emprunt, le maire ne peut pas toujours se passer d'une délibération du conseil municipal.

S'il avait reçu délégation du conseil municipal pour réaliser des emprunts, cette délégation prend normalement fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal. Toutefois, l'article 6 de l'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 a rétabli les délégations prises sur ce fondement à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance et jusqu'à la première réunion du conseil municipal suivant cette entrée en vigueur⁽¹¹⁾. En revanche, si le maire n'avait pas reçu délégation du conseil municipal

pour réaliser des emprunts, une délibération du conseil municipal est indispensable pour autoriser le maire à signer le contrat de prêt.

Occupation du domaine public

« En cas de difficultés d'exécution du contrat, les dispositions suivantes s'appliquent, nonobstant toute stipulation contraire, à l'exception des stipulations qui se trouveraient être plus favorables au titulaire du contrat : [...] 7° Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public et que les conditions d'exploitation de l'activité de l'occupant sont dégradées dans des proportions manifestement excessives au regard de sa situation financière, le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public est suspendu pour une durée qui ne peut excéder la période mentionnée à l'article 1^{er}. À l'issue de cette suspension, un avenant détermine, le cas échéant, les modifications du contrat apparues nécessaires » (Ord. n° 2020-319 du 25 mars 2020, art. 6 modifié par l'ord. n° 2020-460 du 22 avr. 2020).

L'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 vise à suspendre le paiement de la redevance pendant la période de l'état d'urgence sanitaire. Ce dispositif apparaît comme un droit, sous condition, au report du paiement de la redevance. C'est une exception d'inexécution contractuelle légalement instituée. Le cocontractant est autorisé à ne pas exécuter momentanément son obligation de paiement. Cette disposition ne crée pas un droit à occuper gratuitement le domaine public pendant la crise du covid-19 ni une annulation de la créance. Si les propriétaires publics souhaitaient aller plus loin, il leur faudrait envisager une suspension du contrat et non du seul paiement. Au terme de la suspension, le paiement devra avoir lieu, éventuellement modifié par un avenant. Cet avenant pourrait étaler le paiement dans le temps et permettre une prolongation de l'occupation ou réduire temporairement le montant de la redevance.

Il conviendra d'être particulièrement vigilant pour les occupations domaniales jointes à des contrats de la commande publique (pour lesquels les modifications sont encadrées par le code de la commande publique).

Cette suspension ne sera mise en œuvre que si les conditions d'exploitation sont dégradées dans des « proportions manifestement excessives au regard de sa situation financière ». Cette situation financière renvoie à l'occupant ou à ses activités, entendue de manière globale.

Il appartiendra donc au maître du domaine de faire justifier par les personnes entendant bénéficier du dispositif que l'exécution du contrat d'occupation met en péril de manière grave leur situation financière.

Le dispositif prévu par l'ordonnance du 22 avril 2020 laisse subsister des incertitudes sur les loyers et autres redevances non visés.

D'abord, concernant l'occupation domaniale, il ne porte que sur les autorisations d'occupation délivrées par un instrument contractuel. Les occupations accordées de manière unilatérale ne sont pas concernées. Ensuite, le dispositif ne concerne que les occupations du domaine public. Les recettes perçues au titre des loyers d'occupation du domaine privé et celles de toute autre nature ne sont pas concernées. Enfin, il suppose que l'occupant exploite le domaine public. Tout occupant du domaine pour des raisons autres qu'économiques ou commerciales n'entre pas dans son champ d'application. Les personnes vivant sur le domaine public, l'occupant sans en tirer un avantage propre, ne peuvent a priori pas bénéficier de la disposition.

(11) V., not., S. Dyens, La continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux aux temps du covid-19, AJCT 2020. 247.

LA GESTION DES AGENTS PUBLICS AUX TEMPS DU COVID-19

par Aurélie Aveline

Avocat associé, Cabinet Goutal, Alibert & Associés

Afin de faire face à l'état d'urgence sanitaire, de nombreux textes sont intervenus, loi, ordonnances, décrets, permettant notamment aux employeurs privés de gérer la situation de leurs salariés dans ces circonstances inédites. Concernant la fonction publique, la manne reste encore à ce jour bien plus rare. Quasiment absents de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, les employeurs publics ne sont concernés que par peu de dispositions des ordonnances parues.

Pour l'essentiel, ils ne peuvent alors, afin de faire face aux multiples questions qui découlent de l'épidémie de covid-19 et de ses conséquences, que se référer à des notes de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui, outre qu'elles ne font pas le droit, ont pu, au moins sur certains sujets, s'avérer fluctuantes. Ou se tourner vers le statut, pour en faire une lecture extensive, voire innovante, et vers les grands principes présidant la gestion des agents publics. Avec, parfois, des bases juridiques incertaines et fragiles, qui créent indéniablement des risques que la parution de textes aurait pu éviter.

■ Télétravail, délai de carence et autorisation spéciale d'absence : des solutions plus ou moins sécurisées

Jour de carence – Dès le prononcé du confinement, la question s'est posée : quelle position statutaire conférer aux agents ? Pour ceux atteints du coronavirus, elle fut vite résolue : le placement en congé de maladie. Mais très vite a surgi l'épine de l'application de la journée de carence dans cette hypothèse particulière. Et la bataille fut âpre. Après avoir dans un premier temps refusé de suspendre le dispositif du jour de carence pour les fonctionnaires, alors qu'il l'était pour les salariés, le gouvernement a finalement déposé un amendement visant à cette suspension lors de l'examen de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

L'amendement ayant été adopté, l'article 8 de la loi n° 2020-290 prévoit, pendant la période d'état d'urgence sanitaire, la suspension du jour de carence notamment pour les agents publics. Étant souligné que cette disposition n'est pas rétroactive et ne vaut donc que pour les agents placés en congé de maladie à compter du 24 mars 2020, date de publication de la loi.

Télétravail – Pour les agents en télétravail ou se trouvant dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions – celles-ci ne pouvant être accomplies à distance ou les intéressés devant garder un enfant de moins de 16 ans –, la gestion s'est avérée plus délicate et le demeure. La première préconisation de la DGAFP fut, lorsque cela était possible, le placement en priorité en télétravail. Certes, l'article 49 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a introduit au sein de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 le recours au télétravail ponctuel¹ et même si le décret prévu pour l'application de cette nouvelle possibilité n'était pas encore paru², le Conseil d'État, saisi de l'applicabilité de l'article 133 dans sa version initiale, a estimé qu'« il résulte des dispositions de l'article 133 de la loi du 12 mars 2012 que les fonctionnaires peuvent, à leur demande et après accord de leur chef de service, exercer leurs fonctions en télétravail tout en bénéficiant des mêmes droits que ceux des agents qui exercent leurs fonctions dans les locaux de leur administration [...], si cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir

les modalités de sa mise en œuvre, l'application des dispositions de l'article 133 n'est pas manifestement impossible en l'absence de mesures réglementaires »³. Mais il n'en reste pas moins que, même applicable sans décret d'application, outre que c'est en principe l'agent qui est à l'origine d'une demande de télétravail – ce qui n'a d'évidence pas été le cas en l'espèce –, ce télétravail doit, au bénéfice de l'agent comme de l'employeur public, être encadré (préconisations techniques, organisation, activités accomplies, modalités de contrôle du temps de travail et plages horaires, temps de disponibilité...).

L'état d'urgence sanitaire ne l'a pas permis et les agents télétravaillent bien souvent sans règlement préétabli. Ce qui a rendu indispensable – et peut le rendre encore – que des règles claires soient a minima posées aux fins d'organisation du travail, des aménagements par rapport au temps de travail normalement applicable pouvant par exemple s'avérer nécessaires pour tenir compte des obligations et contraintes induites par l'état d'urgence sanitaire (promiscuité au sein du logement, prise en charge des enfants...), spécialement pour certains agents, tels ceux participant aux fonctions supports (RH, finances...), inclus dans le plan de continuité d'activité et pouvant avoir des enfants à charge.

La question de la sécurité des systèmes d'information et de la protection des données se pose également, les agents effectuant pour beaucoup leurs missions à partir de leur ordinateur personnel et de leur connexion privée sans qu'aucune disposition ou contrôle préalable ne soit intervenu, générant un risque pour cette sécurité, et les interventions sur les logiciels métiers, à l'instar de la paie, pouvant au surplus présenter des fragilités en termes de confidentialité.

IJSS ou ASA – C'est également la situation des agents ne pouvant être placés en télétravail ni continuer leur activité en présentiel qui a dû être régie. Étrangement, il n'a pas été jugé utile, à l'instar de ce qui a été mis en place pour les affiliés notamment au régime général de sécurité sociale par le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus – qui, incidemment,

(1) V., à ce sujet, P. Jacquemoire, Loi Transformation de la fonction publique : nouveaux outils de gestion pour nouveaux défis managériaux, AJCT 2020. 19.

(2) Décr. n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décr. n° 2016-151 du 11 févr. 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

(3) CE 25 nov. 2015, n° 389598.

suspendait le jour de carence – de déterminer par la loi ou par une ordonnance une position particulière pour les agents publics dans une telle hypothèse. Les difficultés se sont de ce fait multipliées – et sont loin d'être résolues. Les agents contractuels de droit public, qui relèvent du régime général de sécurité sociale, sont couverts par ce décret du 31 janvier 2020 et peuvent donc bénéficier d'IJSS (indemnités journalières de sécurité sociale) de la part de l'assurance maladie.

Toutefois si, en droit privé, il a très rapidement été prévu une extension de l'indemnisation complémentaire versée par l'employeur⁴ afin de compléter les indemnités journalières qui ne représentent qu'environ 50 % du salaire, aucune disposition particulière n'est intervenue concernant les agents contractuels publics. Et c'est certainement ce qui a conduit la DGAFP, après avoir énoncé que le décret du 31 janvier 2020 était applicable aux agents contractuels⁵, à tempérer la solution en considérant que « certains agents publics (contractuels de droit public ou encore fonctionnaires à temps non complet) sont affiliés au régime général et peuvent bénéficier des dispositifs exceptionnels mis en place pour les salariés relevant du code du travail et assurés du régime général. Il apparaît cependant, eu égard à la situation exceptionnelle et par nécessité d'une protection adéquate des agents, que les employeurs publics appliquent à ces personnels les mêmes modalités de gestion que celles recommandées pour les autres agents, notamment les titulaires »⁶. Soit l'autorisation spéciale d'absence (ASA). Mais c'est alors oublier que les IJSS ne sont pas à la charge de l'employeur public. Alors que le maintien de la totalité de la rémunération durant une autorisation spéciale d'absence (ASA) à l'initiative de l'employeur – il en serait différemment si elle l'était à celle de l'agent – pèse sur lui.

En somme, pour les contractuels de droit public et faute de texte, les personnes publiques ont le choix entre une prise en charge, fondée juridiquement, par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) avec un éventuel complément de salaire, dépourvu, lui, de toute base légale, ou un placement en ASA avec un financement leur incombant intégralement. On précisera que cette alternative se poursuit au-delà du 30 avril 2020 et *a priori* au moins jusqu'au 1^{er} juin : en effet, les agents publics ne pouvant être placés en chômage partiel, le dispositif mis en place par le décret du 31 janvier 2020 continue à leur être applicable, à la différence de ce qu'il en est pour les salariés du secteur privé.

(4) Ord. n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation.

(5) DGAFP, *Menace sanitaire grave-épidémie - Situation de l'agent public au regard des mesures d'isolement*, version au 3 mars 2020.

(6) DGAFP, *Situation des agents publics - Comparatif public-privé*, 13 mars 2020.

(7) Décr. n° 85-1250 du 26 nov. 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux ; Décr. n° 2002-8 du 4 janv. 2002 relatif aux congés annuels des agents des établissements mentionnés à l'art. 2 de la loi n° 86-33 du 9 janv. 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(8) CE 12 juill. 2006, n° 274628.

(9) CE 27 févr. 2013, n° 355155, *Syndicat Sud intérieur*, Lebon ; AJDA 2013. 493.

(10) Min. de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*, 21 mars 2020.

(11) CAA Lyon, 20 avr. 2004, n° 00LY01173 ; CAA Paris, 29 sept. 2008, n° 07PA01327.

(12) CAA Versailles, 13 mars 2014, n° 13VE00926.

Conséquences de l'ASA – Quoi qu'il en soit, ce choix est d'autant plus cornélien que le recours aux ASA recommandé pour les fonctionnaires n'apparaît pas, loin de là, dépourvu de toute fragilité, quoiqu'avec peu ou pas d'alternative(s) à défaut de texte spécifique. Se fondant sur une simple instruction du 23 mars 1950, qui ne fait au demeurant qu'aborder l'octroi d'ASA pour les affections de « variole, diphtérie et méningite cérébro-spinale » puis énoncer que « s'il s'agissait d'une maladie exceptionnelle en France (choléra, typhus, peste, etc.), les intéressés seraient soumis aux mesures spéciales qui pourraient être prescrites en pareil cas », la DGAFP mentionne qu'il est « envisageable de prévoir une autorisation spéciale d'absence » pour les fonctionnaires pour lesquels le télétravail ne peut être mis en place. Mais sans aucun fondement légal. Et ce, alors que le placement en ASA n'est pas dépourvu de toute conséquence. Outre que l'on peut s'interroger sur les congés payés générés par le temps passé en ASA, les décrets régissant la matière⁷ mentionnant des congés payés découlant des « services accomplis » par le fonctionnaire et non de la seule position d'activité⁸, *quid* du régime indemnitaire ou des jours de réduction du temps de travail (RTT) ? Pour les RTT, la solution fait peu de doute : les agents en ASA ne cumulent pas de jours RTT dès lors que, par une décision concernant les agents placés en congé de maladie mais parfaitement transposable aux ASA, le Conseil d'État a affirmé que « s'ils se trouvent dans une position statutaire d'activité qui leur permet de satisfaire aux obligations relatives à la durée légale du temps de travail, [ils] ne peuvent être regardés ni comme exerçant effectivement leurs fonctions ni comme se trouvant à la disposition de leur employeur et en situation de devoir se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles »⁹.

Pour le maintien du régime indemnitaire, c'est une nouvelle fois vers une simple préconisation, et selon leur bonne volonté mais également leurs finances, que les employeurs publics devront se tourner. En effet, en fonction de ce qui est prévu par la délibération instituant le régime indemnitaire, certaines primes ne sont dues qu'en cas de service fait, ce qui ne recouvre donc pas la situation de l'autorisation spéciale d'absence. Juridiquement, un maintien du régime indemnitaire aux agents en ASA n'est donc pas acquis. C'est d'ailleurs pourquoi, selon le gouvernement, « les employeurs territoriaux sont invités à maintenir le régime indemnitaire des agents placés en ASA, y compris dans l'hypothèse où une délibération permettrait la suppression des primes en l'absence de service effectif »¹⁰. Invitation donc. Sans texte ni obligation.

■ Congés payés et prime exceptionnelle : le débat n'est pas terminé

Congés payés d'office – Sur le point des congés payés, certains employeurs publics se sont interrogés sur la possibilité, compte tenu de la période d'état d'urgence mais également afin d'organiser les services au terme de celle-ci, de les imposer aux agents, spécialement à ceux placés en ASA. Si l'on s'en réfère à la – rare – jurisprudence intervenue en la matière, un agent ne peut, en principe, être placé en congés payés d'office, le bénéfice de ces congés ne pouvant intervenir que sur une demande de l'intéressé et ce nonobstant les nécessités du service¹¹.

La cour administrative d'appel de Versailles a ainsi très clairement énoncé « ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'autorisent l'administration à placer d'office un agent en congé annuel, y compris pour des motifs tirés de l'intérêt du service »¹². Partant, sans un texte spécifique et quelle que soit la situation particulière, il n'apparaissait pas possible aux employeurs publics d'imposer à leurs agents la prise de congés payés.

Si le gouvernement ne partageait pas cette analyse, l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps

de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire a toutefois été adoptée, permettant de sécuriser la situation des employeurs publics sur cette question. On notera que, par ses ordonnances des 27 avril et 12 mai 2020 relatives à l'ordonnance du 15 avril 2020, le Conseil d'État, certes en référé et dans un contexte particulier, a considéré que le chef de service disposait de la faculté, en fonction des nécessités du service, de ne pas tenir compte des demandes des agents en matière de congé. Quoiqu'il en soit, sur le fondement de l'ordonnance du 15 avril 2020, il est possible – mais c'est une simple faculté – pour les autorités locales d'imposer rétroactivement cinq jours de RTT aux agents placés en ASA entre le 16 mars et le 16 avril ainsi que, pour ces mêmes agents, cinq jours de congés annuels et/ou de RTT entre le 17 avril et la fin du confinement. Par ailleurs, mais cette fois-ci pour tenir compte des nécessités du service, cinq jours de RTT ou, à défaut, de congés annuels, entre le 17 avril et le terme de l'état d'urgence peuvent être imposés aux agents placés en télétravail. Si le gouvernement ne partageait pas cette analyse, l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire a toutefois été adoptée, permettant de sécuriser la situation des employeurs publics sur cette question. On notera que, par ses ordonnances des 27 avril et 12 mai 2020 relatives à l'ordonnance du 15 avril 2020, le Conseil d'État, certes en référé et dans un contexte particulier, a considéré que le chef de service disposait de la faculté, en fonction des nécessités du service, de ne pas tenir compte des demandes des agents en matière de congé. Quoiqu'il en soit, sur le fondement de l'ordonnance du 15 avril 2020, il est possible – mais c'est une simple faculté – pour les autorités locales d'imposer rétroactivement cinq jours de RTT aux agents placés en ASA entre le 16 mars et le 16 avril ainsi que, pour ces mêmes agents, cinq jours de congés annuels et/ou de RTT entre le 17 avril et la fin du confinement. Par ailleurs, mais cette fois-ci pour tenir compte des nécessités du service, cinq jours de RTT ou, à défaut, de congés annuels, entre le 17 avril et le terme de l'état d'urgence peuvent être imposés aux agents placés en télétravail.

Deux questions se posent à la lecture de ce texte :

■ pourquoi distinguer le sort des agents en télétravail et en présentiel, même si le Conseil d'État n'y a pas vu une différence de traitement injustifiée ?

■ et *quid* de la consultation préalable du comité technique ? En effet, sur ce dernier point, l'ordonnance ne précise pas la procédure devant être suivie par les employeurs locaux qui souhaiteraient recourir aux congés imposés. De sorte qu'il pourrait être considéré qu'il n'est nullement dérogé sur cette question aux compétences traditionnelles des comités, qui doivent être préalablement consultés sur l'organisation, le fonctionnement des services et les évolutions des administrations ou encore sur les orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines¹³.

Le Conseil d'État, saisi de la légalité de l'ordonnance du 15 avril 2020, a, par plusieurs décisions, rejeté l'ensemble des recours exercés aux fins de la suspension du texte¹⁴.

Prime exceptionnelle – Autre point de discussion : le versement d'une prime exceptionnelle à certains agents publics.

Annoncé par le gouvernement, ce versement fait l'objet d'un article au sein de la loi de finances rectificative pour 2020¹⁵, qui dispose que lorsque les collectivités et établissements publics ont fait le choix d'octroyer à leurs agents ayant été fortement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire et ayant été confrontés à un surcroît de travail durant cette période une prime exceptionnelle, cette dernière sera exonérée d'impôts et de cotisations. À suivre les déclarations gouvernementales, le montant de cette prime serait pour les fonctionnaires de l'État d'un montant de 1 000 euros, montant qui constituerait, au nom du principe de parité, un plafond pour les collectivités locales. Et ne concerneraient donc pas tous les agents, notamment ceux placés en ASA. Une certitude : le financement de cette prime incombera à chaque employeur.

(13) Loi n° 84-53 du 26 janv. 1984, art. 33.

(14) CE, ord., 27 avr. 2020, n° 440150 ; CE, ord., 12 mai 2020, n° 440285, 440291, 440325 ; CE, ord., 12 mai 2020, n° 440252.

(15) Loi n° 2020-473 du 25 avr. 2020 de finances rectificative pour 2020, art. 11.

L'ADAPTATION DES POUVOIRS DU MAIRE DANS LE DOMAINE FUNÉRAIRE AUX TEMPS DU COVID-19

par Bertrand Hédin

Enseignant à la faculté libre de droit de Lille, membre du C3RD (Centre de recherche sur les relations entre le risque et le droit)

La pandémie qui frappe le pays depuis plusieurs semaines bouleverse les usages et pratiques qui encadrent traditionnellement la prise en charge des corps des défunts. Autorités administratives, sanitaires, religieuses, opérateurs professionnels et familles sont confrontés à des situations où l'urgence doit autant que possible s'inscrire dans le respect de la volonté des défunts et la décence des opérations funéraires. De nombreux textes dérogatoires au droit commun ont ainsi été édictés aux fins de concilier ces divers impératifs¹.

■ Intervention du maire au titre du service de l'état civil

Le maire, mais également les adjoints, sont officiers d'état civil². La réforme de 2011³ a déjà assoupli les conditions de réalisation des formalités d'état civil énoncées aux articles 78, 79 et 80 du code civil (établissement de l'acte de décès, transcription à la commune du

domicile, mention en marge de l'acte de naissance), pour faciliter certaines opérations funéraires tels les transports de corps à visage découvert.

Ainsi, par dérogation, en cas de fermeture de la mairie, ces formalités sont accomplies dès sa réouverture, ce

(1)(2)(3) v. page suivante

qui simplifie la tâche de l'opérateur funéraire et rend, en temps normal, quasi inutiles les permanences ou astreintes en mairie, sauf pour le cas où le préfet sollicite ces actes afin de délivrer des dérogations d'inhumation en deçà du délai de vingt-quatre heures⁴ ou pour des autorisations de transport de corps vers l'étranger⁵. L'urgence sanitaire commandait d'assouplir plus encore le dispositif. Déjà faut-il rappeler qu'afin de faciliter le fonctionnement du service de l'état civil, le maire peut procéder à des délégations au bénéfice de conseillers municipaux, en cas d'empêchement⁶, mais aussi d'agents communaux titulaires⁷, ce qui est primordial dans le cadre des permanences ou astreintes indispensables pour assumer cette « mission essentielle à la continuité de la vie de la Nation », laquelle doit être maintenue y compris les week-ends et jours fériés⁸. La délivrance des actes consécutifs aux décès est désormais assurée dans le cadre d'une organisation adaptée qui implique, le cas échéant, que tout ou partie des pièces annexes des actes d'état civil puissent être transmises par voie dématérialisée. Toutefois, pour s'assurer de leur caractère authentique, les actes de l'état civil doivent être revêtus de la signature manuscrite des personnes requises (déclarant et officier de l'état civil) puis délivrés sous format papier⁹.

■ Intervention du maire dans le cadre de la police des funérailles

Le maire dispose de pouvoirs de police administrative générale et de police spéciale des funérailles.

(1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ; Décr. n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ; Avis du Haut conseil de la santé publique du 24 mars 2020 ; Ord. n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ; Décr. n° 2020-352 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles funéraires en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19 ; Arr. du 28 mars 2020 modifiant l'arrêté du 12 juill. 2017 fixant les listes des infections transmissibles prescrivant ou portant interdiction de certaines opérations funéraires mentionnées à l'art. R. 2213-2-1 du CGCT ; Décr. n° 2020-384 du 1^{er} avr. 2020 complétant le décr. n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

(2) CGCT, art. L. 2122-31.

(3) V. Décr. n° 2011-121 du 28 janv. 2011 relatif aux opérations funéraires.

(4) CGCT, art. R. 2213-33.

(5) *Ibid.*, art. R. 2213-22.

(6) *Ibid.*, art. L. 2122-18.

(7) *Ibid.*, art. R. 2122-10.

(8) Direction générale des collectivités locales (DGCL), Fiche d'actualité à l'attention des services de préfecture, relative aux impacts de l'épidémie de covid-19 dans le domaine funéraire, 2 avr. 2020.

(9) Fiche DGCL, préc.

(10) Décr. n° 2020-352 du 27 mars 2020, art. 1^{er}. Fiche DGCL, préc. : « Concernant la fin de l'état d'urgence sanitaire : l'article 1^{er} du décret prévoit une période au cours de laquelle les mesures dérogatoires sont applicables, qui est portée à un mois après l'expiration de la fin de l'état d'urgence (24 mai), donc, à ce jour jusqu'au 24 juin. Le délai d'un mois après la période mentionnée à l'article 1^{er} mentionnée aux articles 2 et 6 du décret du 27 mars 2020 signifie qu'à ce jour, il convient de comprendre 24 juin + 1 mois, donc à ce jour le 24 juillet ».

(11) Fiche DGCL, préc.

(12) Décr. n° 2020-384 du 1^{er} avr. 2020, art. 1^{er}.

(13) Haut Conseil de la santé publique, 24 mars 2020, avis relatif à la prise en charge de corps d'un patient cas probable ou confirmé covid-19. Dans un avis initial en date du 18 févr. 2020, le Haut Conseil demandait la mise en bière immédiate du corps en cerceuil simple.

CGCT, art. L. 2213-9 : « Sont soumis au pouvoir de police du maire le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ».

Décret n° 2020-352 du 27 mars 2020 – En principe, les règles de droit commun s'appliquent mais des circonstances locales peuvent justifier que les aménagements énoncés par le décret n° 2020-352 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles funéraires en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19 encadrent l'exercice de ces pouvoirs, ce jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19¹⁰. L'urgence sanitaire invite, d'évidence, les maires à privilégier ces règles dérogatoires, ce d'autant plus que les mesures de police ne donnent pas lieu à une justification circonstanciée et systématique de ces circonstances locales¹¹.

Assouplissement des règles encadrant les transports de corps

Transport de corps à visage découvert – Par dérogation, le transport de corps avant mise en bière peut être réalisé sans déclaration préalable, là où l'article R. 2213-7 du CGCT exige en principe une déclaration écrite préalable effectuée, par tout moyen, auprès du maire du lieu de dépôt du corps. Cette déclaration est toutefois adressée au maire au plus tard un mois « après la fin de la période mentionnée à l'article 1^{er} du décret ».

La fin de cette période étant fixée par le ministère au 24 juillet 2020, les opérateurs ont donc jusqu'au 24 août 2020 pour régulariser, même s'il est recommandé d'y procéder dans les meilleurs délais afin de garantir la traçabilité des opérations pour l'autorité de police municipale.

La question du transport à visage découvert doit évidemment être confrontée à celle de la mise en bière immédiate. Le décret n° 2020-384 du 1^{er} avril 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dispose que, jusqu'au 30 avril 2020 (dans un premier temps oserait-on ajouter), « les défunts atteints ou probablement atteints du covid-19 au moment de leur décès font l'objet d'une mise en bière immédiate. La pratique de la toilette mortuaire est interdite pour ces défunts »¹². Le texte interdit donc, *a priori*, le transport à visage découvert des défunts visés.

Il faut souligner que le Haut Conseil de la santé publique, dans son avis du 24 mars 2020, considère que « l'infection par le SARS-CoV-2 n'est pas considérée comme relevant d'une mise en bière immédiate. La notion de mise en bière immédiate signifie que celle-ci est réalisée dans les 24 heures au maximum après le décès »¹³.

Si le gouvernement s'est écarté de cet avis, ne peut-on toutefois estimer que le Haut Conseil, en faisant référence à un délai de 24h pour réaliser la mise en bière, laisse ce délai pour effectuer un tel transport à visage découvert, dans des conditions permettant de garantir le respect des règles sanitaires et de sécurité pour les opérateurs ? La réponse nous paraît négative pour deux raisons :

- d'une part, l'urgence sanitaire invite à une interprétation stricte des textes, ce que confirme l'interdiction faite aux proches des défunts de se recueillir auprès du corps à visage découvert, là où le Haut Conseil envisageait pourtant le contraire dans son avis ;
- d'autre part, le certificat médical de décès indique que la mise en bière immédiate doit se faire « dans les plus brefs délais » et « avant la sortie de l'établissement » lors du décès à l'hôpital ou en EHPAD, ce qui est le cas pour la presque totalité des décès liés au covid-19.

En conséquence, le transport à visage découvert n'est concevable que pour les défunts pour lesquels il n'y a, certificat médical de décès à l'appui, aucune suspicion de contamination à l'une des maladies infectieuses qui fait obstacle à un tel transport sans mise en bière, dont le covid-19 dans l'immédiat.

Transport après mise en bière – La police des funérailles concerne également l'hypothèse du transport de corps après mise en bière. Par dérogation aux dispositions de l'article R. 2213-21 du CGCT, le transport après mise en bière du corps peut également être réalisé sans déclaration préalable immédiate au maire de la commune où a lieu la fermeture du cercueil, mais avec la même obligation de régularisation au plus tard le 24 août 2020.

Autorisation de fermeture du cercueil

Autorisation obligatoire – L'autorisation de fermeture du cercueil, délivrée par le maire de la commune du lieu de décès ou de mise en bière, demeure évidemment obligatoire¹⁴. La procédure est toutefois assouplie, l'autorisation pouvant être envoyée de façon dématérialisée à l'opérateur funéraire ou à la personne responsable de l'organisation des funérailles. À défaut, la délivrance intervient à la première heure d'ouverture de la mairie.

L'article 4 du décret n° 2020-352 du 27 mars 2020, qui prévoit que « lorsque l'autorisation n'a pu être obtenue 12 heures avant les obsèques », l'opérateur funéraire procède sans formalités à la fermeture du cercueil, ne devrait raisonnablement donner lieu qu'à de rares applications dès lors que les maires auront prévu les permanences ou astreintes nécessaires à la continuité du service public, l'élu qui supplée le maire ou l'agent en charge de l'état civil étant en droit de signer les autorisations de police des funérailles dès lors qu'il bénéficie d'une délégation¹⁵.

Police des funérailles – Rappelons ici que l'autorisation de mise en bière est juridiquement un acte administratif de police des funérailles et non pas un acte d'état civil, en dépit de la référence dans les textes, pour la signature, à « l'officier d'état civil ». Cette autorisation ne figure d'ailleurs pas dans la liste établie par le ministère pour la gestion de l'état civil¹⁶. Ceci implique que l'agent délégataire soit, *a minima*, responsable de service, contrairement à l'hypothèse de l'acte de décès où tout agent titulaire peut recevoir délégation. Nous nous écartons donc, sur ce point, de l'interprétation ministérielle relative aux délégations¹⁷. Dans le cas où il y aurait lieu de procéder à la mise en bière dans les conditions de l'article 4 du décret, l'opérateur funéraire doit en informer le maire dans un délai maximum de 48 heures, à charge pour ce dernier de régulariser dans les meilleurs délais. Cette pratique dérogatoire est très exceptionnelle. L'autorisation de fermeture de cercueil, faut-il le rappeler, est délivrée obligatoirement au vu du certificat médical de décès¹⁸, lequel mentionne toutes les obligations ou interdictions en matière d'opérations funéraires, ne serait-ce que l'attestation de la présence et du retrait d'un pacemaker, retrait qui demeure obligatoire en toute hypothèse¹⁹. L'enjeu est de taille, en cas de fermeture de cercueil sans autorisation formelle, notamment pour le cas où il y aurait crémation.

Présence d'un policier – Observons enfin qu'au moment de la mise en bière, la présence d'un policier n'est requise que pour le cas où le corps fait l'objet d'une crémation, le décret du 27 mars 2020, en son article 4, alinéa 2, ayant levé l'exigence d'une telle présence dans le cas où un membre de la famille n'assiste pas à la fermeture du cercueil qui doit ensuite rejoindre une autre commune.

Autorisations d'inhumation et de crémation

Modalités de transmission – Les aménagements tiennent d'abord aux modalités de transmission de ces autorisations, l'article 5 du décret du 27 mars 2020 permettant le recours à la dématérialisation. Il faut ici insister sur l'obligation pour l'opérateur funéraire de respecter les règles de droit commun, ce qui renvoie à la question de

l'autorisation de fermeture de cercueil, laquelle est indispensable à la délivrance d'une autorisation d'inhumer ou de crématiser.

Si la mise en bière peut s'envisager sans l'autorisation formelle de fermeture de cercueil, cela ne saurait justifier une inhumation ou une crémation sans autorisation explicite²⁰.

Il est donc indispensable, même dans le cas extrême prévu à l'article 4 du décret du 27 mars 2020, que l'autorisation de fermeture de cercueil soit établie, même en extrême urgence, afin de permettre la délivrance de l'autorisation d'inhumer ou de crématiser, *a fortiori* si ce ne sont pas les mêmes maires compétents.

La nécessité d'une permanence ou d'une astreinte en mairie s'impose en conséquence car il paraît inconcevable qu'un opérateur ne puisse obtenir ces autorisations dans les temps, notamment par voie dématérialisée.

Délai pour procéder à l'inhumation ou la crémation

– Également, conformément à l'article 3 du décret du 27 mars 2020, le dépassement du délai de six jours à compter du décès pour procéder à l'inhumation ou à la crémation n'est plus conditionné à la dérogation du préfet, dès lors que ces opérations interviennent dans un délai maximum de vingt et un jours à compter du décès et qu'une déclaration sur la date effective des obsèques est transmise *a posteriori* au préfet. Il appartient à l'opérateur d'adresser cette déclaration au préfet, en précisant le délai dérogatoire mis en œuvre, au plus tard quinze jours après l'inhumation ou la crémation.

Au final, une dérogation préfectorale demeure nécessaire lorsque les obsèques ont lieu au-delà du délai de vingt et un jours ou lorsque la personne qui organise les funérailles souhaite, en règle générale pour des raisons religieuses, inhumer avant l'expiration du délai minimum de 24 h suivant le décès. Cette dernière hypothèse, exceptionnelle en temps normal, devrait l'être encore plus en période d'urgence, pour preuve les difficultés rapportées par les opérateurs à satisfaire certaines prescriptions religieuses²¹.

Le préfet peut également édicter, pour tout ou partie du département, des prescriptions générales ou

(14) CGCT, art. R. 2213-17.

(15) *Ibid.*, art. L. 2122-18, pour les élus ; *Ibid.*, art. L. 2122-19, pour les agents communaux.

(16) DGCL, Fiche préc.

(17) DGCL, Fiche préc.

(18) CGCT, art. R. 2213-17.

(19) *Ibid.*, art. R. 2213-15.

(20) DGCL, Fiche préc. : « [...] Le décret du 27 mars 2020 permet de procéder, avec accord informel préalable du maire sur la date et heure d'inhumation, à la fermeture du cercueil en cas d'indisponibilité du premier maire (du lieu de dépôt du corps) 12h avant les funérailles... L'opérateur funéraire doit cependant pouvoir réussir à joindre les services/le maire du lieu d'inhumation qui lui garantissent que l'autorisation d'inhumer pourra être délivrée à temps car ce document est strictement nécessaire ».

(21) Le Monde.fr, 13 avr. 2020 ; M. Darame, Coronavirus : en France, les diasporas africaines ne savent plus où enterrer leurs morts ; extrait : « D'habitude, on fait des enterrements en 48 heures. Là, le délai est passé à plus d'une semaine ». Les familles des victimes du covid-19 peinent à rapatrier les corps dans leurs pays d'origine ou, à défaut, à leur trouver une place dans un cimetière français.

particulières relatives à la mise en œuvre de ces délais dérogatoires d'inhumation ou de crémation, afin de répondre de façon ciblée aux contraintes rencontrées sur les différents territoires.

Encadrement des cérémonies funéraires et gestion du cimetière

Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 – L'organisation des cérémonies funéraires est désormais contrainte. D'une part, tout rassemblement de plus de 100 personnes est interdit par l'article 7 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, en milieu clos ou ouvert, ce qui vaut donc pour le cimetière. Également, dans les établissements culturels, les cérémonies funéraires ne sont envisageables qu'avec la présence de 20 personnes maximum, lesquelles doivent justifier d'un motif familial impérieux et respecter les mesures de distanciation sociale (art. 8).

Circonstances locales – Le maire, en vertu de son pouvoir de police générale, peut aggraver ces mesures nationales, en fonction des circonstances locales, ce qui a d'ailleurs conduit de nombreux maires à interdire l'accès des cimetières au public en dehors des cérémonies funéraires. Ces mesures doivent toutefois être nécessaires, proportionnées²² et respecter la liberté d'entreprendre, ce qui implique que les opérateurs funéraires et marbriers ne doivent pas connaître d'entraves injustifiées à l'exercice de leur profession, ne serait-ce que pour réaliser des travaux indispensables à la sécurité des sépultures ou à la préparation des obsèques. Toutes les opérations liées aux obsèques sont évidemment permises : creusement de fosse, pose de caveau, inhumation de cercueil ou d'urne, dépôt d'urne au columbarium, dispersion de cendres au « jardin du souvenir » ...

Dépôt provisoire – Pour l'hypothèse où le maire aurait à faire face à des périodes de tension pour l'organisation des obsèques, le décret du 27 mars 2020 élargit les possibilités de dépôt provisoire des cercueils. Le maire peut d'abord utiliser le caveau provisoire communal, moyennant, le cas échéant, le versement d'une redevance d'occupation, avec une obligation de cercueil hermétique si le dépôt excède six jours à compter du décès. Il peut aussi, désormais, et dans les mêmes conditions, recourir au dépositaire²³. L'intérêt est de permettre à la personne qui organise les funérailles de bénéficier, sur une période précisée dans l'autorisation de dépôt délivrée par le maire et qui ne peut excéder six mois, d'une solution dans l'attente de procéder aux obsèques définitives et conformes à la volonté du défunt. À échéance du délai de six mois, le corps est inhumé sur décision du maire. En théorie, le

maire peut, si telle est la volonté du défunt, faire procéder à la crémation. Toutefois, si le corps a été placé en cercueil hermétique, ce qui est la règle pour un dépôt au-delà de six jours, la crémation est impossible à raison de l'interdiction d'ouvrir un cercueil pendant cinq ans ; le corps est donc inhumé.

Ce dépositaire, contrairement au caveau provisoire, peut être situé hors de l'enceinte du cimetière, au choix du maire et géré dans des conditions garantissant la décence et le respect des règles d'hygiène et de sécurité. Intégrés au service extérieur des pompes funèbres, ces dépositaires accueillent les défunts sans distinction de confession.

Opérations d'exhumation à la demande du plus proche parent

Les obsèques doivent être organisées conformément à la volonté des défunts²⁴. L'urgence peut toutefois conduire à procéder initialement à des obsèques, notamment à une inhumation, non conformes à cette volonté.

La question de l'exhumation du corps, pour ensuite procéder à la crémation ou modifier le lieu de sépulture se pose. Le plus proche parent est en droit de demander l'exhumation²⁵, la seule limite temporelle étant posée à l'article R. 2213-41 du CGCT qui dispose que « l'exhumation du corps d'une personne atteinte, au moment du décès, de l'une des infections transmissibles dont la liste est fixée aux a et b de l'article R. 2213-2-1, ne peut être autorisée qu'après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date du décès ». L'arrêté du 28 mars 2020, modifiant l'arrêté du 12 juillet 2017 fixant les listes des infections transmissibles, a classé le covid-19 au « e » de l'article R. 2213-2-1 du CGCT, ce qui implique que les demandes d'exhumation des corps des défunts atteints du covid-19 devront être satisfaites par les maires dès la période d'urgence sanitaire terminée, sans pouvoir imposer le respect du délai minimum d'un an.

Les proches seront ainsi en mesure d'offrir aux défunts une sépulture conforme à leurs souhaits.

Prise en charge des frais funéraires par la commune

Enfin, il faut évoquer la prise en charge des frais funéraires. Le droit commun s'applique²⁶. L'article L. 2213-7 du CGCT oblige certes le maire à pourvoir d'urgence aux obsèques des personnes décédées sur son territoire, ce qui implique qu'il organise les funérailles.

Pour autant, la prise en charge des frais n'est pas automatique puisque la commune n'a à assumer que les obsèques (inhumation ou crémation selon la volonté du défunt) des personnes dépourvues de ressources²⁷, c'est-à-dire les défunts sans actif successoral et sans personne tenue à l'obligation alimentaire à leur égard. Ajoutons à cela que les décès résultant de la pandémie interviennent essentiellement dans les établissements de santé, lesquels, en cas de non-réclamation du corps dans un délai de dix jours suivant le décès, disposent de deux jours francs pour faire procéder à l'inhumation du défunt dans des conditions financières compatibles avec l'avoir laissé par celui-ci. En l'absence de ressources suffisantes, il incombe à la commune de prendre en charge les frais²⁸.

Attention

Par un **décret n° 2020-497 du 30 avril 2020**, le gouvernement a apporté quelques modifications au décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

(22) V. G. Le Chatelier, Les pouvoirs de police du maire aux temps du covid-19, AJCT 2020. 250.

(23) CGCT, art. R. 2213-29.

(24) Encycl. Coll. loc. Dalloz, chap. 4, n° 6640, V° *Opérations funéraires : police des funérailles*, par J.-F. Boudet, n° 7 s. ; Rép. pén. Dalloz, V° *Sépulture*, par C. Lacroix, n° 83 s.

(25) CGCT, art. R. 2213-40.

(26) V., déjà, B. Hédin, La prise en charge par la commune des frais d'obsèques des personnes décédées sur son territoire, AJCT 2013. 567.

(27) CGCT, art. L. 2223-27.

(28) *Ibid.*, art. L. 2223-27.

S'agissant de **l'interdiction des soins de conservation et de l'obligation de mise en bière immédiate**, le décret initial envisageait celles-ci jusqu'à la date du 30 avril 2020. Le nouveau texte fait référence à l'expression « Eu égard à la situation sanitaire », ce qui suppose qu'elles valent désormais jusqu'à expiration de la période d'urgence sanitaire.

Ensuite, alors que l'opération de mise en bière immédiate interdisait jusqu'au 30 avril la **présentation du corps à visage découvert** à la famille, le ministère de l'Intérieur se range désormais à l'avis du HCSP du 24 mars 2020. La famille peut dorénavant se voir présenter, à sa demande, le visage de son proche par une ouverture de cinq à dix centimètres de la housse mortuaire, avant la mise en bière, la fermeture du cercueil devant intervenir dans les 24h suivant le décès²⁹.

Enfin, si le principe d'une **réouverture des cimetières au public** à compter du 11 mai 2020 est prévu, les usagers seront contraints au respect des règles applicables à ce jour en matière de rassemblement et de distanciation physique.

(29) DGCL, Fiche d'actualité à l'attention des services de préfecture relative aux impacts de l'épidémie de covid-19 dans le domaine funéraire ; Mise à jour du 29 avr. 2020.

LA VALSE DES DÉLAIS APPLICABLES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME AUX TEMPS DU COVID-19

Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dans sa version modifiée du 13 mai 2020

par **François Benech**

Avocat au barreau de Paris, chargé d'enseignement à l'université Paris-Saclay

Face au risque de méconnaissance des délais impératifs applicables en matière d'urbanisme pendant la crise sanitaire, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 (Ord. prise dans sa version modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020) prise sur son fondement ont, entre autres sujets, permis l'adoption d'une période dite « juridiquement protégée » allongeant ces délais impératifs. La durée de cette période a toutefois fait l'objet de modifications successives pour des raisons économiques, confirmant la singularité du droit de l'urbanisme.

Dès l'annonce des premières mesures de lutte contre la propagation du virus covid-19, les services instructeurs des collectivités ont redouté des incidences sur les délais applicables aux autorisations d'urbanisme et aux préemptions. Une majorité d'entre eux n'ont pas encore adopté la dématérialisation qui deviendra obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2022¹, et qui facilitera le télétravail. Les services d'urbanisme n'ont par ailleurs pas été identifiés comme « fonction vitale des collectivités » devant faire l'objet d'un plan de continuité d'activité². L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme dépendait de surcroît de la disponibilité de services extérieurs eux-mêmes ralentis par la crise sanitaire. 30 % des services instructeurs ont ainsi fonctionné de manière dégradée depuis le début de la crise sanitaire³.

Dans ces conditions, les collectivités ont redouté que naissent des permis de construire tacites ou que des projets urgents soient retardés, faute de pouvoir tenir les délais impératifs du code de l'urbanisme. En la matière, le principe est en effet la naissance d'une décision tacite en cas de silence gardé par l'administration⁴ (sauf exceptions notamment pour les travaux soumis à enquête publique ou à l'accord de l'architecte des bâtiments de France⁵). Au début de

la crise sanitaire, certains porteurs de projets ne s'y sont d'ailleurs pas trompés. Une recrudescence des demandes d'autorisations a été relevée à la veille du confinement, les pétitionnaires pariant sur une autorisation tacite de la part de la collectivité.

Bien sûr, le retrait d'une autorisation d'urbanisme accordée tacitement est toujours possible. Mais il est soumis à une procédure stricte, contradictoire et enfermée dans un délai de trois mois⁶,

(1) C. urb., art. L. 423-2.

(2) Recommandations de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales émises le 21 mars 2020.

(3) Évaluation faite par l'ADCF et l'AMF le 23 avril 2020 auprès 1 700 personnes.

(4) C. urb., art. L. 424-2.

(5) V., not, M.-C. Mehl-Schouder, Le « silence vaut acceptation » en droit de l'urbanisme et « ses » législations indépendantes, AJCT 2015. 120.

(6) C. urb., art. L. 424-5.

ce qui n'en fait pas une solution aisée à manier. La véritable solution au risque de méconnaissance des délais impératifs est venue avec la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période. Ces textes ont allongé les délais impératifs pendant une période dite « juridiquement protégée ».

■ Variation autour de la « période juridiquement protégée » en matière d'urbanisme

Première version de l'ordonnance n° 2020-306 jugée excessive – Il ne faut pas détailler la première version de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 qui a suspendu ou reporté les délais applicables aux autorisations d'urbanisme pour une durée correspondant à toute la période de l'état d'urgence sanitaire (EUS) majorée d'un mois. Cet allongement des délais a été jugé excessif par les professionnels du secteur de la construction⁷ qui ont redouté que le glissement des délais de procédure ajoute une difficulté à l'arrêt des chantiers. Les organismes professionnels ont alors demandé le retrait de ce texte et un retour à l'application du droit commun en exigeant la continuité des services d'urbanisme.

Compromis trouvé dans les nouvelles versions de l'ordonnance n° 2020-306 – Après quelques jours de consultation, recherchant l'équilibre entre la sécurité juridique souhaitée par les collectivités publiques et la continuité réclamée par les acteurs du BTP, le gouvernement a adopté un texte de compromis réduisant la durée de la période protégée applicable aux demandes d'autorisations d'urbanisme et aux déclarations d'intention d'aliéner⁸.

La date de redémarrage des délais a ainsi été rapprochée d'un mois, passant du 24 juin 2020 à 0h00 au 24 mai 2020 à 0h00.

Stabilisation de l'échéance du 24 mai 2020, en dépit de la prorogation de l'EUS – Au début du mois de mai 2020, les craintes des professionnels du secteur ont ressurgi. Le compromis trouvé avec l'échéance du 24 mai 2020⁹ pouvait être anéanti par la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Dans la rédaction initiale de l'ordonnance n° 2020-306, l'échéance applicable aux autorisations d'urbanisme dépendait en effet de la date de fin de l'état d'urgence sanitaire. Un report de cette date glissante entraînait mécaniquement un allongement de la période protégée applicable en urbanisme. Il

fallut une quatrième ordonnance pour stabiliser la date du 24 mai 2020. Le rapport de cette ordonnance ne s'en cache pas, son objectif est d'éviter une « paralysie du secteur de la construction et un frein important à la relance de l'économie ».

Vigilance

Il faut veiller à ne pas confondre :

- la période d'état d'urgence sanitaire définie par l'article 4 de la loi n° 2020-290 dont la fin initialement fixée au 23 mai 2020 inclus a été modifiée par la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire au 10 juin 2020 inclus ;
- la période de confinement définie par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 dont la fin a été fixée au 11 mai 2020 ;
- la période juridiquement protégée définie par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-306 qui débute le 12 mars 2020 et doit s'interrompre le 23 juillet à 23h59 ;
- et enfin la période protégée propre à certaines procédures d'urbanisme décrite ici qui prend fin le 23 mai 2020 à 23h59.

■ Allongement des délais applicables lors de la procédure d'instruction

Délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme – Les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme sont traités par l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dans sa version modifiée.

Selon cet article, les délais d'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager, de démolir, de certificats d'urbanisme et les déclarations préalables qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus¹⁰ jusqu'au 23 mai 2020 en fin de journée. Ils reprennent leur cours le 24 mai 2020 à 0h00. Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et le 23 mai 2020 est reporté à l'achèvement de cette période. Ces délais commencent à courir à compter du 24 mai 2020 à 0h00.

Exemple : délai d'instruction d'une demande de permis de construire qui aurait expiré en temps normal le 17 mars 2020

Date à laquelle aurait dû naître un permis de construire tacite selon droit commun	Date à laquelle naîtra un permis de construire tacite selon l'art. 12 <i>ter</i> de l'ord. n° 2020-306
= après l'expiration du délai d'instruction de trois mois prévue le 17 mars à 23h59 => 18 mars 2020 à 0h00	= Suspension du délai au 12 mars 2020 = Restait à courir : cinq jours = 23 mai inclus + cinq jours => 29 mai 2020 à 0h00

Exemple : délai d'instruction d'une demande de permis de construire qui aurait débuté en temps normal le 17 mai 2020 (délai de trois mois)

Date à laquelle aurait dû naître un permis de construire tacite selon droit commun	Date à laquelle naîtra un permis de construire tacite selon l'art. 12 <i>ter</i> de l'ord. n° 2020-306
= après l'expiration du délai d'instruction prévue le 17 mai à 23h59 + trois mois => 18 août 2020 à 0h00	= Report du point de départ du délai d'instruction de 3 mois au 24 mai 2020 à 0h00 = Délai à courir de 3 mois => 24 août 2020 à 0h00

Bien qu'une hésitation fût permise dans un premier temps, l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 n'empêche pas l'administration de décider. La suspension (ou le report) des délais d'instruction a un caractère protecteur, elle n'est pas impérative. L'administration peut

(7) Les Échos, 3 avr. 2020.

(8) V. art. 12 *ter* et 12 *quater* de l'ord. n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire dans sa version issue des ord. n° 2020-427 du 15 avr. 2020 et n° 2020-460 du 22 avr. 2020. Sur l'ord. n° 2020-427, v. not. AJDA 2020. 813.

(9) Ord. n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant les délais particuliers en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire.

(10) Le texte s'applique aussi aux procédures de récolement prévues à l'art. L. 462-2 du code de l'urbanisme.

prendre ses décisions ou formaliser son accord durant le délai de suspension, l'État l'y encourageant dans sa présentation des textes en date du 23 avril 2020.

En pratique

Si la décision a été précédée d'une procédure au cours de laquelle il a été fait application des dispositions de l'ordonnance n° 2020-306, il est judicieux de mentionner cette ordonnance dans les visas et d'y consacrer un bref considérant pour l'expliquer.

Vigilance

Dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020, les articles 12 *ter* et 12 *quater* de l'ordonnance disposent que le gouvernement peut, par dérogation, prévoir une reprise des délais de droit commun en matière d'urbanisme et de préemption pour des motifs de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, de sécurité, de protection de la santé, de la salubrité publique, de sauvegarde de l'emploi et de l'activité, de sécurisation des relations de travail et de la négociation collective, de préservation de l'environnement et de protection de l'enfance et de la jeunesse.

Délai d'un mois pour notifier les pièces manquantes – Lorsqu'un dossier de demande d'autorisation d'urbanisme est incomplet, l'administration dispose d'un délai d'un mois pour indiquer au pétitionnaire, de façon exhaustive, les pièces manquantes¹¹. À défaut de demande de complément dans ce délai d'un mois, le dossier est réputé complet et, ainsi, le délai dans lequel une autorisation tacite peut être accordée court normalement.

Ce délai d'un mois dont bénéficie l'administration pour notifier les pièces manquantes suit le régime de suspension ou de report prévu par l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 2020-306. Une hésitation était là aussi possible entre l'application de cet article 12 *ter* ou celle de l'article 7 de la même ordonnance. Mais les services centraux de l'État ont assez vite livré cette interprétation dans leur présentation du texte du 23 avril 2020 et celle-ci a été confirmée dans la rédaction de l'article 12 *ter* issue de l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020.

En pratique

L'envoi de la lettre sollicitant les pièces manquantes est fait par lettre recommandée avec accusé de réception. L'envoi par « échange électronique » est possible si le pétitionnaire l'a accepté préalablement, dans le cadre prévu par l'article R. 423-48 du code de l'urbanisme.

Délai de trois mois pour compléter le dossier – À compter de la réception de la lettre lui notifiant les pièces manquantes, le pétitionnaire dispose, selon le droit commun, d'un délai de trois mois pour compléter son dossier. À défaut de production des pièces dans ce délai, sa demande fait l'objet d'un refus tacite¹².

Pendant la période protégée de droit commun (EUS + un mois), il ne peut y avoir de décision tacite de rejet pour ce motif, le pétitionnaire bénéficiant de la prorogation de délai prévue à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306. En application de cette disposition protectrice, le délai accordé au pétitionnaire pour compléter son dossier court à compter du 24 juin à 0h00, dans la limite de deux mois.

Délais pour émettre un avis lors de l'instruction – Les règles de suspension ou de report des délais précitées s'appliquent de la même façon aux délais impartis aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, aux services, autorités ou commissions,

pour émettre un avis ou donner un accord dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable. Pour cette raison, les services instructeurs doivent veiller à ne pas considérer hâtivement détenir un avis tacite de la part des organismes consultés.

Délai de validité des autorisations d'urbanisme – Les délais de validité de droit commun des autorisations d'urbanisme et des déclarations préalables sont définis aux articles R. 424-17 et R. 424-18 du code de l'urbanisme.

Lorsque ces délais expirent pendant la période protégée de droit commun, ils sont prorogés de plein droit jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la fin de cette période (art. 3 de l'ord. n° 2020-306).

■ Délais de recours et de retrait

L'allongement excessif des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme, en application de la première version de l'ordonnance n° 2020-306, était une des critiques émises par les professionnels de la construction à la fin du mois de mars 2020.

Dans sa rédaction modifiée, l'ordonnance prévoit une dérogation (art. 12 *bis*) à son principe général (art. 2), propre aux recours et aux déférés préfectoraux dirigés contre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir. Selon l'article 12 *bis* de l'ordonnance n° 2020-306, les délais de recours relatifs à ces actes, lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils recommencent à courir à compter du 24 mai 2020 à 0h00 pour la durée restant à courir le 12 mars 2020, sans que cette durée puisse être inférieure à sept jours. Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir entre le 12 mars 2020 et le 23 mai 2020 inclus est reporté au 24 mai 2020 à 0h00.

La portée de cet article 12 *bis* appelle une précision. Il ne s'applique pas aux recours formés contre des refus d'autorisation d'urbanisme. La contestation d'un refus d'autorisation d'urbanisme opposé pendant la période protégée reste régie par les dispositions générales de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306. Dans ce cas, le délai de recours contre le refus né pendant la période protégée de droit commun court à compter du 24 juin 2020 à 0h00 dans la limite de deux mois.

Enfin, alors que dans un premier temps le délai de retrait d'une autorisation d'urbanisme n'avait pas été traité, et qu'il suivait donc l'allongement des délais de droit commun, un correctif a été apporté à l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 2020-306 par l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai. Selon cette nouvelle version du texte, les délais de retrait d'une autorisation d'urbanisme sont, à compter du 12 mars 2020, suspendus ou reportés jusqu'au 24 mai 2020 à 0h00. Ils suivent en cela la limitation de l'allongement des délais en matière d'urbanisme dans l'objectif toujours de sécuriser les porteurs de projets.

(11) C. urb., art. R. 423-38.

(12) *Ibid.*, art. R. 423-39.