

## **Les effets 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 sur les indemnités de fonction des élus municipaux et communautaires**

*Mise à jour à la suite de la publication de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires*

### **I. Effet sur les élus sortants**

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

#### *a. S'agissant des communes :*

- Le maire et ses adjoints conservent le bénéfice de leur indemnité de fonction jusqu'à la date de la première réunion du conseil nouvellement élu, que la commune ait, ou non, à organiser un second tour, conformément au droit commun qui leur est applicable (article L. 2122-15 du code général des collectivités territoriales – CGCT).
- Dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour, les conseillers municipaux sortants conservent leur indemnité de fonction jusqu'à la fin de leur mandat, c'est-à-dire la date du 18 mai fixée par le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 (à l'article 19 de la loi d'urgence du 23 mars 2020, lire de manière combinée le III et le 1° du IV) ;
- Dans les communes où un second tour doit être organisé, les conseillers sortants conservent leur indemnité de fonction jusqu'au second tour (2° et 3° du IV), dont la date a été fixée par décret au 28 juin 2020 (premier alinéa du I).

#### *b. S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) :*

- Le président, les vice-présidents et les membres du bureau en exercice à la date du 18 mai 2020 sont maintenus dans leurs fonctions jusqu'à la date de la première réunion du conseil communautaire qui résultera soit de l'entrée en fonctions des conseils municipaux élus au premier tour, si l'EPCI est uniquement composé de communes dont le conseil municipal a été intégralement élu au premier tour, soit du second tour dans les autres cas (voir le 4. du VII). Leurs délégations de fonctions et les délibérations du conseil étant également maintenues, ces élus continueront à percevoir leurs indemnités de fonction jusqu'à ladite date d'installation, qui marquera la fin de leurs fonctions. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application du droit commun en ce qui concerne d'éventuelles absences, suspensions, révocations ou empêchements de ces élus.
- Dans les EPCI-FP ne comprenant que des communes dont le conseil municipal a été intégralement élu au premier tour, les conseillers communautaires sortants continuent de percevoir leurs indemnités de fonction jusqu'à la date de début de mandat des nouveaux élus, fixée au 18 mai 2020.

- Dans les autres EPCI-FP, les conseillers communautaires sortants conservent leur indemnité de fonction jusqu'à la fin de leur mandat, c'est-à-dire jusqu'à la date du second tour (2° et 3° du IV) ou, pour les communes dont le conseil a été élu au complet dès le premier tour, jusqu'au 18 mai 2020. Toutefois, entre la date indiquée dans le décret précité (18 mai 2020) et la première réunion de l'organe délibérant de l'EPCI-FP qui résultera du second tour, la loi prévoit des modalités particulières pour certains élus, applicables seulement durant cette « période transitoire » (définies au VII) :
  - Lorsqu'une commune dispose de moins de sièges qu'avant le renouvellement général, le Préfet désigne les élus dont le mandat doit cesser ; ces élus perdent alors le bénéfice de leurs indemnités de fonction à la date de notification ou publication de la décision du Préfet (3. du VII).
  - Lorsqu'à l'inverse, une commune dispose, au sein du conseil de l'EPCI, de davantage de sièges que lors du précédent renouvellement général, le Préfet désigne les élus appelés à y siéger jusqu'à la fin de la période transitoire (2. du VII). Ces élus, qui ne font pas partie des élus « sortants », pourront être indemnisés dans les conditions décrites ci-après.

## II. Effet sur les élus entrants

En l'absence de dispositions spécifiques, le droit en vigueur prévoit que l'organe délibérant d'une commune ou d'un EPCI doit adopter une délibération fixant les indemnités de fonctions de ses élus<sup>1</sup> dans les trois mois qui suivent sa première réunion (en application, respectivement, du I de l'article L. 2123-20-1 et du quatrième alinéa de l'article L. 5211-12 du CGCT).

Néanmoins, l'article 5 de la loi du 22 juin 2020 précitée a modifié les dispositions du XI de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 relatives aux modalités selon lesquelles les indemnités de fonction des nouveaux élus pourront être définies :

### *a. Communes et EPCI intégralement renouvelés suite au premier tour du renouvellement général du 15 mars 2020*

Suite à l'entrée en fonction des élus dès le premier tour, le 18 mai 2020, ces collectivités et établissements ont organisé leur première réunion et sont donc installés. Pour ce qui les concerne, la loi du 22 juin 2020 remplace le délai de trois mois imposé pour adopter une délibération fixant les indemnités de fonctions de leurs membres par une échéance à date fixe : ils ont jusqu'au **30 septembre 2020** pour adopter leur délibération indemnitaire.

La loi précise que cette délibération peut revêtir, le cas échéant, un caractère rétroactif. Ainsi, même si la délibération indemnitaire est votée au cours du mois de septembre, les élus pourront bénéficier d'une indemnité de fonction au titre des semaines qui ont précédé l'entrée en vigueur de cette délibération.

Cependant, la jurisprudence administrative a rappelé à de nombreuses reprises, de manière constante, que le versement d'indemnités de fonctions est subordonné à l'exercice effectif des fonctions confiées à l'élu. C'est pourquoi le versement d'une indemnité de fonction ne peut être effectif qu'à partir du moment où l'élu a commencé à siéger effectivement, ou à exercer effectivement ses fonctions « exécutives ». Ainsi :

---

<sup>1</sup> Seul le maire constitue une exception à cette règle : il perçoit par principe le maximum de l'indemnité fixée par le barème de l'article L. 2123-23 du CGCT. Le conseil municipal ne doit délibérer sur son indemnité que s'il formule expressément une demande tendant à ce qu'elle soit inférieure au montant prévu par le barème.

- Dans le cas du maire ou du président, **cette rétroactivité est limitée à la date de son élection.**
- Dans le cas des adjoints au maire, des vice-présidents, et des conseillers délégués, **elle est limitée à la date d'entrée en vigueur de leur délégation de fonction.**
- Dans le cas des membres du bureau et des conseillers sans délégation, **elle est limitée à la date de la première réunion du conseil suivant l'élection de ses membres.**

En outre, la délibération ne pourra revêtir de caractère rétroactif que **sous réserve de le mentionner expressément.**

*b. Pour les communes qui n'ont pas été intégralement renouvelées suite au premier tour*

Dans ces communes, les dispositions du I de l'article L. 2123-20-1 restent applicables : elles devront adopter une délibération fixant les indemnités de fonctions de leurs membres dans un délai de trois mois suivant leur première réunion, qui suivra le second tour. Cette délibération pourra également revêtir un caractère rétroactif, dans les mêmes conditions que celles fixées au a. ci-dessus.

*c. Pour les EPCI composés pour partie de communes qui n'ont pas été intégralement renouvelées suite au premier tour*

Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 22 juin 2020 définit le point de départ du délai de trois mois au terme duquel ces établissements doivent avoir voté une délibération indemnitaire à la date de la première réunion suivant le renouvellement de l'ensemble de ses membres.

➔ *A titre d'exemple, il est possible qu'un EPCI dont une partie des communes doit organiser un second tour ait réuni son organe délibérant au cours de la période transitoire. Néanmoins, cette réunion n'a pas eu pour effet de faire débiter le délai de trois mois ; ce délai ne commencera à courir qu'à compter de la première réunion rassemblant l'ensemble des nouveaux élus (suite au second tour).*

Cependant, le même article 5 de cette loi impose, dans son deuxième alinéa, un autre délai. Il précise que dans ces EPCI, une délibération indemnitaire pourra être adoptée avant le 30 septembre 2020, et revêtir un caractère rétroactif, afin que soit versée, au titre de la période transitoire, une indemnité de fonction :

- Aux membres de l'EPCI qui sont issus de communes entièrement renouvelées dès le premier tour ;
- Aux représentants des communes désignés par le Préfet en application du 2. du VII de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, c'est-à-dire aux élus appelés à siéger afin de représenter une commune au titre de ses sièges non pourvus durant la période transitoire.

Pour revêtir un caractère rétroactif au profit des élus concernés, la délibération devra respecter les conditions fixées au a. ci-dessus.

Ainsi, dans ces EPCI, **deux délais sont applicables** : celui du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 5 encadre la délibération permettant l'indemnisation des élus au titre de la période transitoire, dont la limite est fixée au 30 septembre ; celui du dernier alinéa encadre la délibération à prendre suite au second tour, qui doit être adoptée dans les trois mois suivant la première réunion des élus issus de ce second tour.

Cependant, **en aucun cas une délibération indemnitaire ne peut être votée, qui ne prendrait en compte qu'une partie des élus selon leur date d'élection.** Une telle délibération a en effet

pour principe de répartir une enveloppe financière calculée selon le nombre d'élus, qui ne peut donc être fractionnée. C'est pourquoi une délibération votée doit toujours concerner l'ensemble des élus siégeant au sein du conseil.

Aussi, afin de définir les indemnités des élus siégeant durant la période transitoire, avec un éventuel effet rétroactif, la **délibération du conseil devra définir pour cette période, les indemnités de fonctions de l'ensemble des membres y siégeant** (y compris du président et des vice-présidents, même s'ils siègent au titre du mandat précédent).

Pour les EPCI-FP partiellement renouvelés suite au premier tour :

- un EPCI-FP dont l'organe délibérant n'a pas siégé durant la période transitoire ne devra prendre qu'une seule délibération, dans les trois mois suivant la première réunion après le second tour. Cette délibération ne pourra avoir d'effet rétroactif qu'à compter de cette réunion, dans les conditions ordinaires : la rétroactivité ne pourra pas être applicable à la période transitoire.
- un EPCI-FP dont l'organe délibérant a siégé durant la période transitoire, mais qui ne souhaite pas faire usage du deuxième alinéa de l'article, ne devra prendre qu'une seule délibération, dans les mêmes conditions.

*A contrario*, un EPCI-FP qui souhaite faire usage du deuxième alinéa de l'article 5 devra voter deux délibérations distinctes, applicables respectivement à la période transitoire puis au conseil dans sa composition résultant du second tour :

- Délibération concernant la période transitoire (avant le 30 septembre 2020) : pour les élus concernés, elle entre en vigueur à compter de la première réunion du conseil à laquelle ils ont siégé durant la période transitoire. Son effet prend fin soit à l'issue de leur mandat ou fonction<sup>2</sup>, soit à compter de l'entrée en vigueur de la délibération « post-second tour » (pour les élus qui continueront à siéger après le second tour).
- Délibération « post-second tour » (dans les trois mois suivant la première réunion après le second tour) : elle entre en vigueur dans les conditions de droit commun : à compter de son élection pour le président, à compter de l'entrée en vigueur des délégations de fonctions pour les vice-présidents et conseillers délégués, et à compter de la première réunion du conseil entièrement renouvelé pour les conseillers sans délégation.

Le vote de deux délibérations distinctes puisqu'elles ne concerneraient pas les mêmes élus est donc nécessaire afin de respecter les termes de la loi. Rien ne fait obstacle cependant à ce qu'elles soient votées au cours de la même séance du conseil (dans le respect des délais indiqués). A défaut, si l'organe délibérant tient à n'adopter qu'une seule délibération, il conviendra *a minima* de procéder à deux votes conduits séparément : un vote pour la période transitoire, et un vote pour la période « post second tour ». Ces deux votes devront être clairement distincts et dûment retranscrits dans la délibération.

---

<sup>2</sup> Ex. : pour les membres de l'exécutif sortant, à la date de la première réunion « post second tour » ; pour les élus désignés par le Préfet pour siéger durant la période transitoire, à la date de désignation du nouveau représentant de la commune