

LE FONCTIONNEMENT DES EPCI PENDANT LA CRISE SANITAIRE RESULTANT DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Les articles cités en référence sont issus de l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020, NOR : COTB2008607R, sauf mentions contraires.

L'ordonnance n°2020-391 du Conseil des ministres du 1^{er} avril 2020 a vocation 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. Elle prévoit ainsi des mesures dérogatoires **applicables pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 10 juillet 2020** (article 11 de l'ordonnance tel que modifié par l'article 7 de l'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020 et article 1 de la loi n°2020-546 du 11 mai 2020). Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont concernés par ces mesures.

À savoir ! La direction générale des collectivités locales (DGCL) a rédigé et diffusé le 1^{er} avril 2020 une [notice explicative](#) de l'ordonnance 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. Il sera fait référence à cette note dans la présente fiche sous le libellé suivant : « la notice explicative de l'ordonnance rédigé par la DGCL ».

Un [rapport](#) au Président de la République présente également les principales dispositions de ce texte. Le ministère des collectivités a également publié une [note](#) à ce sujet.

Attention ! Ces notes et fiches ne sont pas à jour des modifications opérées par l'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020, contrairement à la présente fiche.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a rédigé et diffusé le 13 mai 2020 une nouvelle [notice explicative](#) sur l'ordonnance du même jour.

I - La délégation « générale » des attributions du conseil ou comité au président

Le président bénéficie de pouvoirs spéciaux durant cette période ?

Oui. Le président exerce par délégation **l'ensemble des attributions du conseil communautaire ou comité syndical à l'exception** (*application combinée des articles I, II de l'ordonnance et L.5211-10 du code général des collectivités territoriales*) :

- du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- de l'approbation du compte administratif ;
- des dispositions à caractère budgétaire prises par la communauté, métropole ou le syndicat à la suite d'une mise en demeure de la chambre régionale des comptes constatant qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante ;
- des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de la communauté, métropole ou du syndicat ;
- de l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;
- de la délégation de la gestion d'un service public ;
- des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Ainsi, même si la délibération du conseil ou comité prise après sa dernière installation portant délégation au président ou au bureau dans son ensemble ne prévoyait la délégation que de certaines matières limitativement énumérées au président ou au bureau dans son ensemble, le président exerce désormais l'ensemble des attributions du conseil ou comité à l'exception des matières détaillées *supra*.

Le président est-il soumis à un devoir d'information quant aux décisions prises sur le fondement de ces attributions ?

Oui. Le président informe sans délai et par tout moyen les conseillers communautaires des décisions prises dans ce cadre. Il en rend compte également à la prochaine réunion du comité ou du conseil (*article I, II de l'ordonnance*).

À noter ! Rien n'empêche *a priori* que cette information ait lieu de manière dématérialisée. Toutefois, il convient de s'assurer que l'information parvienne effectivement à chacun des conseillers.

Qui sont les conseillers en cause que le président doit informer ? Les délégués d'un comité syndical sont-ils également concernés ?

A priori, les conseillers communautaires à informer sont ceux en fonction au moment où le président prend la décision considérée. Ainsi, lors de la 1^{ère} période qui s'étend jusqu'à la date d'entrée en fonction des conseillers élus au 1^{er} tour (au plus tard au mois de juin 2020), il s'agira des conseillers communautaires « sortants » (cf. *fiche dédiée* : « *Les communautés et métropoles et la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – 1^{ère} période* », envoyée à nos communautés et métropole adhérentes le mardi 31 mars 2020 par courriel).

S'agissant des syndicats, l'ordonnance devient plus nébuleuse : est employée l'expression « conseillers communautaires ». Est-ce à dire que le président d'un syndicat n'est pas soumis à cette même obligation d'information ? En l'absence de réponse claire sur cette question, nous encourageons vivement les présidents de nos syndicats adhérents à respecter cette obligation d'information.

Le conseil ou comité peut-il s'opposer à ces dispositions ?

Oui. Le conseil ou comité peut à tout moment décider, par délibération, de mettre un terme en tout ou partie à cette délégation ou de la modifier. Cette question est portée à l'ordre du jour de la 1^{ère} réunion du conseil ou comité se tenant après le 2 avril 2020 (*article 1, II de l'ordonnance*).

Cette décision du conseil ou comité a-t-elle un impact sur les décisions prises antérieurement par le président sur ce fondement ?

Le comité ou conseil, lorsqu'il décide de mettre un terme à tout ou partie de la délégation de l'ensemble de ses attributions au président, peut « réformer » les décisions prises par le président sur ce fondement (*article 1, II de l'ordonnance*).

Qu'implique le terme « réformer » dans cette hypothèse ?

Cela signifie que le conseil ou comité peut modifier les décisions antérieurement prises par le président. La notice explicative de l'ordonnance de la DGCL précise sur ce point que « ces réformations interviennent dans la limite des droits éventuellement acquis » (*page 3 de la notice explicative du 1^{er} avril 2020*).

Qui peut signer les décisions prises en application de cette délégation des attributions du conseil ou comité au président ?

Les décisions prises en application de cette délégation « générale » peuvent être signées par (*application combinée des articles 1, II de l'ordonnance et L.5211-10 du code général des collectivités territoriales*) :

- un vice-président ou un membre du bureau ;
- par le directeur général des services,
- le directeur général adjoint des services,
- le directeur général des services techniques,
- le directeur des services techniques
- et les responsables de service.

Remarque : Les délégations de fonction et/ou de signature prises par arrêté du président antérieures à l'épidémie de COVID-19 continuent *a priori* de produire leurs effets

Les arrêtés du président pris sur ce fondement sont-ils soumis au contrôle de légalité ?

Oui (*application combinée des articles 1, II de l'ordonnance et L.5211-3 du code général des collectivités territoriales*).

D'un point de vue budgétaire, comment s'appliquent les décisions prises par le président dans le cadre de cette délégation « générale » de principe des attributions du conseil ou comité ?

Au titre de l'année 2020, le président peut souscrire les lignes de trésorerie nécessaires dans une limite correspondant au montant maximum entre (*article 1, V de l'ordonnance*) :

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

Ainsi, le montant des lignes de trésorerie susceptibles d'être mobilisées par le président est plafonné.

Ces dispositions s'appliquent-elles aux établissements rassemblant notamment des communes et intercommunalités ?

Oui. Ces dispositions s'appliquent (*article 1, VI, 2° et 3° de l'ordonnance*) :

- aux syndicats mixtes fermés,
- aux syndicats mixtes ouverts,
- aux pôles métropolitains et aux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ;

II – La tenue des conseils, comités et bureaux pendant l'état d'urgence sanitaire

Un certain nombre de mesures sont prévues visant à faciliter la tenue des réunions et le fonctionnement des conseils, comités et bureaux pendant l'état d'urgence sanitaire.

Le quorum

Quelles dispositions ont pu être prise pour faciliter la tenue des conseils ou comités s'agissant du quorum ?

Les conseils ou comités et les bureaux des communautés et métropoles bénéficient des dispositions suivantes :

Le quorum est **réduit au 1/3** de leurs membres en exercice présent **ou** représenté (*article 10 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 tel que modifié par l'article 2 de l'ordonnance*).

Que se passe-t-il si le quorum, même ainsi réduit, n'est pas atteint ?

Si, après une 1^{ère} convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, le conseil ou comité ou le bureau est à nouveau **convoqué à 3 jours** au moins d'intervalle. Il délibère alors **sans condition de quorum** (*article 10 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 tel que modifié par l'article 2 de l'ordonnance*).

Le nombre de pouvoirs détenus par un membre

Les membres de ces conseils, comités ou bureaux peuvent-ils donner pouvoir à d'autres membres du même organe ?

Oui. Chaque membre peut être porteur de 2 pouvoirs (*article 10 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 tel que modifié par l'article 2 de l'ordonnance*).

La fréquence des réunions du conseil ou comité

Le conseil ou comité doit-il obligatoirement se réunir ?

Non, l'obligation de réunion trimestrielle ne s'applique pas (*article 3, II de l'ordonnance*).

À noter ! La difficulté posée par l'ordonnance sur cette question qui visait uniquement les « collectivités territoriales », ce que ne sont pas les EPCI, a été réglé par l'ordonnance du 13 mai 2020 (*article 5 de l'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020*).

La présence du public

Est-il possible d'assurer le caractère public d'une séance du conseil en rendant les débats accessibles en direct au public de manière électronique ?

Oui. Le président de la communauté ou de la métropole peut décider, pour assurer la tenue de la réunion du conseil dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, que celle-ci se déroulera sans que le public ne soit autorisé à y assister ou en fixant un nombre maximal de personnes autorisées à y assister. Le caractère public de la réunion est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique (*article 10 de l'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020*).

À noter ! Il est fait mention de cette décision sur la convocation du conseil.

Cette disposition est-elle applicable aux syndicats de communes ou aux syndicats mixtes ?

Non.

La tenue du conseil ou comité à l'initiative de ses membres

Les membres du conseil ou comité peuvent-ils décider de se réunir ?

Oui, à la demande d'1/5^{ème} des membres du conseil ou comité et sur un ordre du jour déterminé (*article 3, I de l'ordonnance*).

Conseil : cette demande peut prendre la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception détaillant l'ordre du jour considéré. L'utilisation de ce moyen permet de calculer précisément le délai évoqué *infra*.

À savoir ! Un même membre du conseil ou comité ne peut présenter plus d'une demande de réunion par période de 2 mois d'application de l'état d'urgence sanitaire (*article 3, I de l'ordonnance*).

Le président est-il tenu de convoquer le conseil ou comité si la demande lui a été faite régulièrement ?

Oui (*article 3, I de l'ordonnance*).

Dans quel délai ?

Le conseil ou comité doit être réuni dans un délai maximal de **6 jours** (*article 3, I de l'ordonnance*). Le texte ne précise pas à partir de quand ce délai court. A défaut, il convient de considérer qu'il débute dès réception de la demande de réunion par le président, pourvu qu'elle soit régulièrement formulée (ordre du jour déterminé et explicité et émanant d'1/5^{ème} au moins des

membres du conseil ou comité). La notice explicative de l'ordonnance rédigée par la DGCL préconise cette même interprétation et précise que le président « dispose d'un délai de six jours pour organiser la réunion » (*page 3 de la notice*).

Au regard de l'épidémie de COVID-19, existe-t-il une limite quant à la durée de cette réunion du conseil ou comité ?

Oui. Cette réunion ne pourra durer plus d'une journée (*article 3, I de l'ordonnance*).

L'absence de saisine de certains organes

Existe-t-il des dispositions facilitant l'adoption des décisions prises pendant cette période ?

Le président peut notamment décider que les commissions et le cas échéant, le conseil de développement, ne sont pas saisis des affaires qui leur sont, habituellement ou légalement, préalablement soumises (*sont également mentionnés le conseil économique, social et environnemental régional et la conférence territoriale de l'action publique*). Le président doit alors faire part sans délai de cette décision aux commissions et conseils concernés (*article 4 de l'ordonnance*).

Le président a-t-il l'obligation d'informer les commissions ou conseils concernés des décisions prises relatives aux affaires sur lesquelles ils auraient dû être consultés ?

Oui. Le président leur communique par tout moyen les éléments d'information relatifs aux affaires sur lesquelles ils n'ont pu être consultés et les informe des décisions prises (*article 4 de l'ordonnance*).

La tenue des réunions par téléconférence

La réunion du conseil ou comité peut-elle avoir lieu par téléconférence ?

Oui, sur décision du président (*article 6, I de l'ordonnance*). Il s'agit là d'une faculté offerte au président et non d'une obligation.

Les conseillers ou délégués peuvent-ils également décider de la tenue d'une séance en téléconférence ?

A priori, non.

Et par audioconférence ?

Cela est possible **uniquement par défaut**. Ainsi, le principal moyen de réunion à distance reste la téléconférence. En cas d'obstacle insurmontable d'ordre technique par exemple à la tenue de ces réunions par téléconférence, l'audioconférence est envisagée (*article 6, I de l'ordonnance*).

Quelles règles encadrent le contenu et l'envoi de la convocation à la 1^{ère} réunion par téléconférence ?

Le président doit au sein de la convocation à la 1^{ère} réunion du conseil ou comité sous cette forme, préciser les modalités techniques de la réunion. Cette convocation doit être transmise par tout moyen (*article 6, I de l'ordonnance*).

Les modalités techniques doivent donc être décrites précisément et de manière pédagogique afin de les rendre intelligible à chaque conseiller ou délégué.

À noter ! Cette formulation, « par tout moyen », que l'on retrouve assez souvent au sein de l'ordonnance vise à accorder plus de souplesse aux présidents. Peu importe ainsi le canal emprunté, il importe que la personne ait pris connaissance de l'information.

Quelles obligations s'imposent au président et aux membres du comité ou conseil lors de cette 1^{ère} réunion par téléconférence ?

Le président rend compte des diligences effectuées par ses soins s'agissant de l'envoi de la convocation et description des modalités techniques figurant en son sein (*article 6, I de l'ordonnance*).

Puis, sont déterminées par délibération au cours de cette 1^{ère} réunion par téléconférence les modalités (*article 6, I et II de l'ordonnance*) :

- d'identification des participants,
- d'enregistrement des débats ;
- de conservation des débats ;
- de scrutin (soit par appel nominal, soit par scrutin électronique, dans des conditions garantissant sa sincérité).

En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants (*article 6, II de l'ordonnance*).

Le vote au scrutin secret est-il possible lors d'une réunion par téléconférence ?

Non. Les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public (*article 6, II de l'ordonnance*).

Que se passe-t-il si au cours de séance par téléconférence, le vote au scrutin secret est demandé ?

En cas d'adoption d'une demande de vote secret, le président reporte ce point de l'ordre du jour à une séance ultérieure. Cette séance ne pourra se tenir par voie dématérialisée (*article 6, II de l'ordonnance*).

Comment s'apprécie le quorum ?

Le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres dans le lieu de réunion mais également de ceux présents à distance (*article 6, III de l'ordonnance*).

Comment est-il possible de respecter le caractère public de la réunion lorsqu'elle se tient par téléconférence ?

Le caractère public de la réunion du conseil communautaire est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique (*article 6, III de l'ordonnance*).

À noter ! Les syndicats (de communes ou mixtes fermés) ne sont pas visés par cette mesure. Or, les séances des syndicats sont publiques également (*application combinée des articles L.5211-1 et L.2121-18 du code général des collectivités territoriales ; CAA Versailles, 21 novembre 2019, n°16VE03648*). Est-ce un oubli ou une volonté des rédacteurs de l'ordonnance de faciliter plus encore les réunions des comités syndicaux en considérant implicitement que pour ceux-ci le caractère public de la réunion est rempli sans formalités ? Nous incitons les comités syndicaux à la prudence sur ce point et leur conseillons s'ils souhaitent se réunir en téléconférence de s'imposer l'obligation mentionnée *supra*.

S'agissant des réunions ultérieures en téléconférence, existe-t-il d'autres formalités à respecter ?

La convocation à une réunion à distance devra systématiquement en faire mention (*article 6, III de l'ordonnance*).

Le bureau peut-il également se réunir par téléconférence ?

Oui, sous réserve de respecter l'ensemble des conditions et obligations développées *supra* (*article 6, III de l'ordonnance*).

Les formalités à accomplir après la séance

Comment s'opère la télétransmission des actes au contrôle de légalité ?

Est réputée régulière la transmission d'actes au préfet effectuée depuis une adresse électronique dédiée vers une autre adresse électronique, également dédiée, permettant d'accuser réception de cette transmission par cette même voie.

À noter ! La notice explicative de l'ordonnance rédigée par la DGCL précise sur ce point que la communauté, métropole ou le syndicat **devra créer ou identifier spécifiquement une adresse électronique pour l'envoi de ces actes** (*page 2 de la notice*).

L'envoi électronique doit comprendre les informations suivantes (*article 7, I de l'ordonnance*) :

- l'objet et la date de l'acte ;
- le nom de l'établissement;
- les nom, prénom, adresse électronique et numéro de téléphone de la personne en charge du suivi de l'acte.

Chaque envoi électronique ne peut contenir qu'un seul acte.

Comment s'effectue la publication des délibérations et des arrêtés ?

La publication peut être valablement assurée sous la seule forme électronique, sur le site internet de l'établissement, dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement (*article 7, II de l'ordonnance*).

« Toute reproduction totale ou partielle de ce document en vue de sa publication ou de sa diffusion par quelque moyen que ce soit et sous quelque forme que ce soit, même à titre gratuit, est interdite sans l'autorisation préalable écrite de l'auteur et du représentant de l'association départementale des maires et des présidents d'intercommunalité. »