

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

Pendant la durée de l'état d'urgence, afin de favoriser la continuité de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, les exécutifs locaux exercent, par une délégation qui leur est confiée de plein droit par **l'article 1er** de la présente ordonnance, la quasi-totalité des attributions que les assemblées délibérantes peuvent leur déléguer par délibération. Les exécutifs locaux se voient également chargés d'attribuer les subventions aux associations et de garantir les emprunts.

Le champ des délégations accordées de droit aux exécutifs locaux

Pour les communes, le maire exerce l'ensemble des attributions mentionnées à l'article L. 2122-22 du CGCT (à l'exception du 3° portant sur les emprunts), sans nécessité pour le conseil municipal de fixer les limites prévues dans le droit commun pour l'exercice de certaines délégations. Le montant des lignes de trésorerie susceptibles d'être mobilisées est plafonné selon la règle fixé au V de l'article 1er.

Pour tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le président exerce l'ensemble des attributions de l'organe délibérant mentionnées à l'article L. 5211-10 du CGCT, à l'exception des matières énumérées du 1° au 7° de ce même article, lesquelles sont expressément exclues de la délégation.

Pour les départements, le président du conseil départemental exerce toutes les attributions énumérées à l'article L. 3211-2 du CGCT ainsi que celles prévues aux articles L. 3221-10-1, L. 3221-11, L. 3221-12 et L. 3221-12-1 du même code, qui portent respectivement sur les actions en justice, les marchés publics, les droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme et le fonds de solidarité pour le logement.

Pour les régions, le président du conseil régional exerce toutes les attributions énumérées à l'article L. 4221-5 du CGCT, ainsi que celles mentionnées aux articles L. 4231-7-1, L. 4231-8 et L. 4231-8-2 du même code, qui concernent respectivement les actions en justice, les marchés publics et les droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme.

Par ailleurs, il est délégué au maire, au président du conseil départemental et au président du conseil régional l'attribution des subventions aux associations et le pouvoir de garantir les emprunts sans habilitation préalable de l'organe délibérant.

Pour toutes les collectivités, la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et des opérations financières utiles à la gestion des emprunts ne peut se faire que, dans la limite des éventuelles délégations précédemment passées en la matière, rétablies par 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 afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, jusqu'à la première réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant suivant cette entrée en vigueur.

N.B. : Les exécutifs et les assemblées délibérantes des communes et des EPCI actuellement en exercice exercent la plénitude de leurs attributions jusqu'au terme de leur mandat qui a

été prorogé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, et ne sont pas limités à la gestion des seules affaires courantes.

En temps normal, pendant la période comprise entre les deux tours d'une élection et jusqu'à l'installation des nouveaux élus, la compétence des exécutifs et des assemblées délibérantes des collectivités territoriales dont le mandat s'achève est limitée à la gestion des affaires courantes, laquelle peut être définie comme l'ensemble des mesures prises pour assurer la continuité des services publics (CE, 21 mai 1986, *Société Schlumberger*, n° 56848).

Cependant, dans le contexte de crise qui a justifié l'instauration d'un état d'urgence sanitaire ainsi que le report du second tour des élections municipales et communautaires et de l'installation des élus désignés dès le premier tour, les autorités communales et intercommunales en exercice doivent être en mesure de prendre toutes les mesures qu'impose la crise sanitaire actuelle, notamment dans le cadre des délégations d'attributions accordées aux exécutifs locaux par l'article 1^{er} de la présente ordonnance.

La signature par les élus et les agents des décisions prises dans le cadre des délégations

A l'instar des dispositions de droit commun, les décisions prises par l'exécutif dans le cadre des délégations accordées peuvent être signées par un élu disposant d'une délégation de fonctions ou par un agent disposant d'une délégation de signature.

Ainsi, sous réserve qu'ils disposent d'une délégation de fonctions consentie dans les conditions exposées à l'article L. 2122-18 du CGCT pour les communes, au 3e alinéa de l'article L. 5211-9 pour les EPCI, et au premier alinéa des articles L. 3221-3 et L. 4231-3 pour les départements et les régions, **les élus suivants peuvent signer ces décisions :**

- les adjoints au maire et les conseillers municipaux,
- les vice-présidents et les membres du bureau de l'EPCI,
- les vice-présidents du conseil départemental et les conseillers départementaux,
- les vice-présidents du conseil régional et les conseillers régionaux.

S'ils ont reçu une délégation de signature dans les conditions fixées à l'article L. 2122-19 du CGCT pour les communes, au 3e alinéa de l'article L. 5211-9 pour les EPCI, et au dernier alinéa des articles L. 3221-3 et L. 4231-3 pour les départements et les régions, **les agents suivants peuvent également signer ces décisions :**

- 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 des communes ;
- 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 des EPCI ;
- les responsables de service des départements et des régions.

Ces larges délégations s'accompagnent d'un ensemble de mesures visant à sécuriser et encadrer leur exercice, dans le respect des prérogatives de l'organe délibérant.

L'obligation de transmission au contrôle de légalité des décisions prises par les exécutifs locaux dans le cadre des délégations

L'ensemble des décisions prises par les exécutifs dans le cadre des délégations accordées sont soumises à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département ou la région pour l'exercice du contrôle de légalité.

Cette transmission intervient dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT. Elle peut également être effectuée par les collectivités territoriales depuis une adresse électronique dédiée – c'est-à-dire créée ou identifiée spécifiquement par la collectivité - vers une adresse électronique dédiée mise en place par la préfecture, selon les modalités définies par l'article 7 de la présente ordonnance.

Ces décisions pourront être déférées au tribunal administratif par le représentant de l'État, s'il les estime contraires à la légalité.

L'obligation pour les exécutifs locaux d'informer des décisions prises dans le cadre des délégations de droit

S'ils disposent de pouvoirs élargis, les exécutifs locaux sont néanmoins tenus d'informer les assemblées délibérantes des décisions qu'ils prennent dans le cadre des délégations qui leur sont accordées. Ainsi, l'exécutif informe les membres de l'assemblée délibérante de ces décisions dès leur entrée en vigueur et par tout moyen, et en rend compte à la plus proche réunion de cette assemblée ou de la commission permanente le cas échéant.

La possibilité pour les assemblées délibérantes de supprimer ou de modifier les délégations des exécutifs locaux

Les assemblées délibérantes pourront, de droit, lors de la première réunion qu'elles tiendront à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, examiner les délégations accordées aux exécutifs locaux. Ce point doit nécessairement figurer à l'ordre du jour. Ainsi, les assemblées délibérantes peuvent faire le choix de retirer à l'exécutif tout ou partie des attributions qui lui sont confiées pour les exercer elles-mêmes, de modifier tout ou partie de ces attributions, par exemple pour fixer des conditions ou des limites à ces dernières ou de conserver cette répartition le temps de l'état d'urgence.

Le rappel de la possibilité pour les assemblées délibérantes de réformer les décisions prises par les exécutifs locaux lorsqu'elles ont mis fin à la délégation

Comme dans le droit commun si, à l'occasion de sa première réunion ou d'une réunion ultérieure, l'assemblée délibérante décide de mettre un terme à tout ou partie des délégations d'attributions à l'exécutif et de les exercer elle-même, elle peut modifier les décisions prises par ce dernier dans ce cadre.

Ces réformations interviennent dans la limite des droits éventuellement acquis.

Champ d'application :

Les dispositions de l'article 1er de la présente ordonnance sont applicables aux communes, aux communes de la Nouvelle-Calédonie, aux EPCI, aux départements et aux régions.

Les dispositions applicables aux communes s'appliquent également à la Ville de Paris pour l'exercice de ses compétences communales.

Les dispositions applicables aux EPCI s'appliquent également aux syndicats mixtes fermés, aux syndicats mixtes ouverts, aux pôles métropolitains et aux pôles d'équilibre territorial et rural. Toutefois, les attributions exercées par l'exécutif des syndicats mixtes ouverts et des pôles métropolitains ouverts en application de l'article 1er de la présente ordonnance sont celles définies par leurs statuts, si ceux-ci prévoient la possibilité d'accorder à l'organe exécutif des délégations d'attributions plus étendues que celles prévues à l'article L. 5211-10 du CGCT.

Les dispositions applicables aux départements s'appliquent également à la Ville de Paris pour l'exercice de ses compétences départementales et à la métropole de Lyon.

Les dispositions applicables aux départements et aux régions s'appliquent également à la collectivité de Corse, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité territoriale de Guyane. Les attributions sont exercées par le président du conseil exécutif s'agissant de la collectivité de Corse et de la collectivité territoriale de Martinique, et par le président de l'assemblée de Guyane s'agissant de la collectivité territoriale de Guyane.

L'article 2 vient réécrire l'article 10 de la loi n° 2020-290. Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, il fixe au tiers, en lieu et place de la moitié, le quorum de membres nécessaires pour une réunion, non seulement de l'organe délibérant des collectivités et des groupements, mais également des commissions permanentes et des bureaux des EPCI à fiscalité propre.

Le quorum de l'ensemble de ces instances s'apprécie en fonction des membres présents, mais aussi représentés, à savoir en intégrant les procurations. Il prévoit par ailleurs que les membres de ces instances peuvent être porteurs de deux pouvoirs, contre un seul aujourd'hui.

L'article 3 prévoit que l'obligation trimestrielle de réunion de l'organe délibérant des collectivités territoriales est levée durant la durée de l'état d'urgence. Toutefois dans une logique d'équilibre notamment avec le renforcement des délégations données aux exécutifs, il abaisse la proportion de membres nécessaire pour provoquer une réunion de l'organe délibérant des collectivités et des groupements. Aujourd'hui fixée à la moitié ou au tiers, cette proportion est fixée, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, au cinquième. Lorsqu'une demande est présentée, le président de l'exécutif de la collectivité ou du groupement dispose d'un délai de six jours pour organiser la réunion.

Un même membre de l'organe délibérant ne peut présenter plus d'une demande de réunion pendant une période de deux mois.

Afin de faciliter la prise de décision au sein des collectivités et des groupements, **l'article 4** prévoit que le maire ou le président de l'organe délibérant peut décider de ne pas consulter les commissions et conseils internes prévus par le CGCT, dont les conseils de développement, mais également, s'agissant des conseils régionaux, les CESER.

S'il est fait application de cette possibilité, le maire ou le président de l'organe délibérant fait part sans délai de cette décision aux commissions ou conseils concernés, 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.

L'article 5 réécrit le VIII de l'article 19 de la loi n° 2020-290 s'agissant de la situation des EPCI à fiscalité propre résultant d'une fusion intervenue dans la semaine précédant l'état d'urgence. L'ordonnance vient notamment préciser la situation de l'ancien président de l'EPCI à fiscalité

propre n'appartenant pas à la catégorie à laquelle la loi a confié le plus grand nombre de compétences. Elle prolonge également le mandat des représentants de chaque ancien établissement public de coopération intercommunale au sein d'organismes de droit public ou de droit privé en exercice à la veille du premier tour, jusqu'à ce que l'organe délibérant de l'établissement public en ait décidé autrement. De même, jusqu'à ce que l'organe délibérant de l'établissement public en ait décidé autrement, les actes et délibérations des anciens établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre demeurent applicables, dans le champ d'application qui était le leur avant la fusion.

Pendant la période d'urgence sanitaire, **l'article 6** permet d'organiser par téléconférence les réunions de l'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements, de leurs commissions permanentes et de leurs bureaux.

Le chef de l'exécutif doit utiliser tous les moyens dont il dispose pour convoquer les membres de l'organe délibérant, et leur préciser la technologie retenue (visioconférence ou audioconférence).

La première réunion permet de déterminer et valider, par délibération, les modalités d'identification des participants, d'enregistrement et de conservation des débats, ainsi que les modalités de scrutin.

Lors des réunions en téléconférence, il ne peut être recouru qu'au vote au scrutin public. Celui-ci peut être organisé soit par appel nominal, soit par scrutin électronique, dans des conditions garantissant sa sincérité.

En cas de partage, la voix du maire ou du président est prépondérante. Le maire ou le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants.

Par ailleurs, le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres dans le lieu de réunion mais également de ceux présents à distance.

Pour les organes délibérants soumis à obligation de publicité, le caractère public de la réunion de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique.

L'article 7 traite de la transmission par messagerie des actes au contrôle de légalité.

Le I de l'article 7 prévoit, pendant l'état d'urgence sanitaire, un assouplissement des modalités de transmission des actes au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité. Il crée une nouvelle voie de transmission en plus des voies habituelles (dépôt papier, envoi papier par voie postale ou télétransmission via @CTES) prévues par le CGCT.

L'ordonnance autorise ainsi la transmission électronique des actes aux préfetures par messagerie. Afin d'être considérée comme régulière, cette modalité de transmission par voie électronique devra cependant répondre à plusieurs exigences :

- la transmission doit être assurée à partir d'une adresse électronique dédiée (boîte fonctionnelle créée ou identifiée par la collectivité) vers une autre adresse électronique dédiée (boîte fonctionnelle) permettant d'accuser réception de la transmission par cette même voie.
- l'envoi électronique ne peut contenir qu'un seul acte. Il précise l'objet de l'acte, le nom de la collectivité émettrice, les nom, prénom, adresse électronique et numéro de téléphone de la personne en charge du suivi.

□ l'accusé de réception électronique comporte la date de réception de l'envoi électronique et la désignation de la préfecture réceptrice.

La transmission électronique par messagerie permet d'assurer la continuité de la transmission des actes au contrôle de légalité. Elle constitue une voie supplémentaire qui n'empêche pas le recours aux voies habituelles. Pour les collectivités raccordées à @CTES, la télétransmission via ce dispositif doit être privilégiée autant que possible.

La publication des actes sur le site internet de la collectivité ou du groupement

Le II de l'article 7 facilite, pendant l'état d'urgence sanitaire, l'accomplissement des formalités de publicité des actes réglementaires des autorités locales qui conditionnent leur entrée en vigueur et déterminent le point de départ des délais de recours.

En l'état du droit commun, les articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT disposent que ces actes doivent, d'une part, être transmis au représentant de l'État pour l'exercice du contrôle de légalité et, d'autre part, être affichés ou publiés. La publication doit être obligatoirement assurée sous forme papier. La forme électronique n'est possible qu'à titre complémentaire et est dépourvue d'effets juridiques.

L'article 7 prévoit, à titre dérogatoire, que la publication des actes réglementaires puisse être assurée sous la seule forme électronique, sur le site internet de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales lorsqu'il existe.

Ainsi, pour les collectivités territoriales ou leurs groupements qui le souhaitent, la publication des actes réglementaires peut être assurée uniquement sous forme électronique. Elle conditionne alors l'entrée en vigueur des actes et détermine le point de départ des délais de recours. Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ont toujours la possibilité de publier leurs actes sous forme papier.

Il conviendra de veiller à ce que ces actes sous forme électronique soient publiés :

- dans leur intégralité, - sous un format non modifiable,
- dans des conditions permettant d'en assurer la conservation, d'en garantir l'intégrité et d'en effectuer le téléchargement.

L'article 8 abaisse pendant la durée de l'état d'urgence à un jour franc le délai de convocation des conseils d'administration des services d'incendie et de secours selon la procédure d'urgence. Il rend applicable à ces conseils les dispositions de l'article 6 s'agissant de l'organisation de réunions par téléconférence.

L'article 9 de l'ordonnance comporte trois dérogations permettant d'accorder un temps supplémentaire aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour délibérer.

Dans le domaine de l'eau, de l'assainissement des eaux usées et de la gestion des eaux pluviales urbaines, l'ordonnance ajuste deux dispositions issues de l'article 14 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Le I de l'article 9 maintient trois mois supplémentaires les syndicats infracommunautaires exerçant les compétences en matière d'eau, d'assainissement des eaux usées et de gestion des

eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, existant au 1er janvier 2019 et inclus dans le périmètre d'une communauté de communes ou d'agglomération. La loi du 27 décembre 2019 prévoyait en effet le maintien de ces syndicats à compter du 1er janvier 2020 pendant une période de six mois maximum au cours de laquelle l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent peut délibérer sur le principe d'une délégation de tout ou partie de ces compétences ou de l'une d'entre elles aux syndicats compétents.

Cet ajustement permet aux communautés de communes ou communautés d'agglomération qui n'y ont pas pourvu jusqu'alors de disposer de plus de délai pour délibérer sur une éventuelle délégation au syndicat infracommunautaire. Cette disposition de l'ordonnance ne remet pas en cause la validité des délibérations qui ont pu être prises depuis janvier 2020 en vue de déléguer tout ou partie d'une ou plusieurs des compétences précitées au syndicat, ou de ne pas le faire, entraînant la dissolution de ce dernier dans les conditions visées à l'article L. 5212-33 du code général des collectivités territoriales. Dans l'hypothèse d'une délégation au syndicat, une délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui interviendrait entre le 1er juillet 2020 et le 30 septembre 2020 constituera le point de départ permettant le maintien du syndicat pendant un an supplémentaire au maximum, aux fins de conclure une convention de délégation de compétences dans les conditions visées à l'article 14 de la loi du 27 décembre 2019. Si une telle convention n'était pas conclue et approuvée par les assemblées délibérantes des deux établissements publics à l'issue de ce délai d'un an, le syndicat serait alors dissous.

Le II de l'article 9 vise à proroger de manière transitoire le temps laissé à une communauté de communes ou une communauté d'agglomération pour statuer sur une demande de délégation, formulée par l'une de leurs communes membres, de tout ou partie des compétences relatives à l'eau, à l'assainissement des eaux usées et à la gestion des eaux pluviales urbaines ou dans une ou plusieurs de ces matières..

L'ordonnance permet ainsi d'accorder un délai de six mois pour permettre à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de statuer dans le cas où la commune a demandé à bénéficier d'une délégation de compétence avant le 31 mars 2020.

Le III de l'article 9 ajoute trois mois supplémentaires au délai prévu au III de l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités pour que la communauté de communes et ses communes membres délibèrent en vue du transfert de la compétence d'organisation de la mobilité à l'intercommunalité. Cette délibération devra ainsi intervenir avant le 31 mars 2021 au lieu du 30 décembre 2020, pour que le transfert de compétence prenne effet au 1er juillet 2021 au plus tard.

Cette nouvelle date n'a pas d'impact ni sur le droit des communes et de leur communauté de communes de rattachement de transférer la compétence avant le 31 mars 2020 lorsqu'elles n'y avaient pas déjà pourvu à la date de publication de la loi d'orientation des mobilités, ni sur l'exercice de droit par la région au 1er juillet 2021 de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'application combinée des dispositions des articles L. 1231-1 et L. 1231-1-1 du code des transports, dans l'hypothèse où le transfert de la compétence à la communauté de communes ne serait pas intervenu au 31 mars 2021 (à l'exception des services de mobilité organisés par une ou plusieurs communes membres de l'établissement public qu'elles pourront continuer à organiser librement).

L'article 10 apporte deux compléments nécessaires à la bonne application de l'ordonnance n° 2020330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des

collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

- En premier lieu, il porte de 100 000 à 200 000 euros le plafond de chaque aide que le président du conseil régional peut octroyer en application d'un régime d'aides préalablement défini par le conseil régional.
- En second lieu, il assouplit à nouveau les règles applicables aux collectivités territoriales et aux EPCI qui n'ont pas encore adopté leur budget primitif 2020. Dans cette hypothèse, l'ordonnance n° 2020-330 a généralisé l'application de la disposition du cinquième alinéa de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales selon laquelle les dépenses à caractère pluriannuel, incluses dans une autorisation de programme ou d'engagement votée sur des exercices antérieurs, puissent être exécutées dans la limite des crédits de paiement qui ont été prévus pour l'année 2020 par la délibération d'ouverture. Ainsi, dans un souci d'harmonisation avec cette disposition, la présente ordonnance écarte l'application des dispositions spécifiques prévues pour la métropole de Lyon, les métropoles, les collectivités territoriales de Corse, de Guyane, de Martinique, dont le mandatement des crédits de paiement est limité à un tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent.