

FAQ
Continuité institutionnelle et dispositions dérogatoires pour les collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire

Mise à jour le 12 août 2021

NB : La présente FAQ est à jour :

- de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire ;
- de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire (dans sa version modifiée par la loi du 5 août 2021) ;
- du décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire¹ dans sa version issue des décrets n° 2021-1030 du 3 août 2021, n° 2021-1059 du 7 août 2021 et n° 2021-1069 du 11 août 2021.
- des décrets n° 2021-931 du 13 juillet 2021, n° 2021-990 du 28 juillet 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République et du décret n° 2021-1068 du 11 août 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire en Polynésie Française.

I. Modalités de réunion des organes délibérants des collectivités territoriales et des EPCI

Q1 - Est-il possible de réunir l'organe délibérant pendant les horaires du couvre-feu et pendant le confinement dans les départements et territoires concernés ?

Les articles 1^{ers} des décrets n° 2021-931 du 13 juillet 2021 et n° 2021-990 du 28 juillet 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République et du décret n° 2021-1068 du 11 août 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire en Polynésie Française disposent que l'état d'urgence sanitaire est déclaré respectivement sur les territoires de La Réunion et de la Martinique à compter du 14 juillet 2021 à 0 heure, sur le territoire de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à compter du 29 juillet 2021 à 0 heure et sur le territoire de la Polynésie Française à compter du 12 août 2021 à 0 heure.

En application du II de l'article 3 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 précitée, l'état d'urgence sanitaire, déclaré par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire, est prorogé jusqu'au 30 septembre 2021 en Guyane.

Les III et IV du même article précisent que l'état d'urgence sanitaire déclaré sur les territoires de La Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin est prorogé jusqu'au 30 septembre 2021. Enfin, le V de cet article prévoit que si l'état d'urgence sanitaire est également déclaré sur le territoire de Mayotte avant le 30 août 2021, il sera prorogé jusqu'à cette même date.

- **A Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et en Polynésie Française**

¹ Ce décret a remplacé le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

Le décret du 1^{er} juin 2021, tel que modifié par les décrets n° 2021-1030 du 3 août 2021 et n° 2021-1069 du 11 août 2021, dispose dans son article 4 que :

« I. - A Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et en Polynésie Française, le préfet de département ou le haut-commissaire de la République interdit, dans les zones qu'il définit, aux seules fins de lutter contre la propagation du virus, les déplacements des personnes hors de leur lieu de résidence au cours d'une plage horaire, comprise entre 18 heures et 6 heures, à l'exception des déplacements pour les motifs suivants, en évitant tout regroupement de personnes:

1° Déplacements à destination ou en provenance :

a) Du lieu d'exercice ou de recherche d'une activité professionnelle et déplacements professionnels ne pouvant être différés ; (...)

5° Déplacements pour répondre à une convocation judiciaire ou administrative (...);

(...)

Le préfet de département ou le haut-commissaire de la République est habilité à rendre les mesures d'interdiction de déplacement mentionnées au présent I applicables, le dimanche, pour l'ensemble de la journée. »

Ainsi, dans ces collectivités, dans les zones définies par le préfet, le fait pour un conseiller municipal ou pour tout membre d'un organe délibérant de se rendre aux réunions de cet organe est couvert par les dispositions de l'article 4 du décret, puisque l'on peut considérer qu'il s'agit à la fois d'une activité à caractère professionnel et qu'il s'agit de répondre à la convocation d'une autorité administrative. Les élus pourront donc se déplacer munis d'une attestation de déplacement dérogatoire et assister aux séances des organes délibérants au-delà du début de la période de couvre-feu mise en place.

Toutefois, tel n'est pas le cas du public qui souhaiterait assister à ces séances, mis à part les journalistes qui couvriraient les séances de l'organe délibérant pour le compte du média auquel ils appartiennent et bénéficieraient donc d'une dérogation pour motif professionnel.

Dans l'hypothèse où une séance débutée en dehors des horaires du couvre-feu se terminerai après l'heure de début du couvre-feu, le public devra quitter le conseil, tout en prenant en compte le délai de route, afin d'être rentré avant le début du couvre-feu. Les journalistes bénéficiant d'une dérogation pourront en revanche rester jusqu'à la fin de la séance.

▪ En Guyane, en Martinique, en Guadeloupe et à la Réunion

Dans ces territoires, en application de l'article 4-2 du décret du 1^{er} juin 2021 modifié par le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021, le représentant de l'Etat interdit, dans les zones qu'il définit, tout déplacement de personne hors de son lieu de résidence, y compris en journée, sauf motif autorisé. En fonction des circonstances locales, le préfet de département peut adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes ou compléter la liste des motifs de nature à justifier les déplacements autorisés.

Ces mesures de restrictions de déplacement supplémentaires en journée dans des zones spécifiques ne font toutefois pas obstacle à la tenue des réunions des organes délibérants et à la participation du public à celles-ci, conformément au 7° (déplacements pour répondre à une convocation judiciaire ou administrative) et 10° (participation à des rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public) du I de l'article 4-2 du décret du 1^{er} juin 2021 modifié. Le II de cet article précise d'ailleurs que « Par dérogation, les établissements mentionnés aux 4° et 5° du présent II peuvent accueillir du public, dans des

conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er, pour : (...) - les assemblées délibérantes des collectivités et leurs groupements et les réunions des personnes morales ayant un caractère obligatoire ; ». Les établissements auxquels il est fait référence sont les établissements de type L (salles d'auditions, de conférences, de projection, de réunions, de spectacles ou à usage multiple, sauf pour les salles d'audience des juridictions, les crématoriums et les chambres funéraires) et les établissements de type X (établissements sportifs couverts).

Le préfet de département est en outre habilité à instaurer une interdiction des déplacements au cours d'une plage horaire comprise entre 18 heures et 6 heures dans les zones non soumises à cette interdiction en journée. Ces dispositions applicables dans des zones spécifiques ne font pas obstacle à la tenue des réunions des organes délibérants ni à la participation du public à celles-ci, dans les mêmes conditions que dans les autres départements soumis à une interdiction de déplacement en soirée (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Polynésie Française actuellement). Les élus et les journalistes participant à la réunion d'un organe délibérant, dont la durée s'étendrait aux horaires du couvre-feu, devront se munir d'une attestation de déplacement dérogatoire.

- **Wallis et Futuna**

L'arrêté n° 2021-554 du 4 juin 2021 portant réglementation spécifique dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 pris par le préfet, administrateur supérieur des Îles Wallis et Futuna, a levé le couvre-feu applicable sur ce territoire à compter du 7 juin 2021. La réglementation applicable à ce territoire est actuellement fixée par l'arrêté préfectoral n° 2021-638 du 15 juillet 2021.

- **Ensemble du territoire**

Sur l'ensemble du territoire, et jusqu'au 30 septembre 2021, il reste possible au maire ou au président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivité territoriale, si le lieu de réunion de l'organe délibérant ne permet pas d'assurer sa tenue dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, de restreindre ou d'interdire l'accès au public en application du II de l'article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, modifié par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021.

O2 – L'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements peut-il se réunir par téléconférence (visioconférence ou audioconférence) ?

Le I de l'article 6 de 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 précise que, dans les collectivités territoriales et leurs groupements, le maire ou le président peut décider que la réunion de l'organe délibérant, du bureau ou de la commission permanente se tient par visioconférence ou, à défaut, par audioconférence. L'application de cet article a été réactivée par le V de l'article 6 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020, modifié par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021, à compter du 31 octobre 2020 (rétroactivité de la mesure) et jusqu'au 30 septembre 2021.

La possibilité de « droit commun » de réunir l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre en téléconférence qui pouvait être mise en œuvre dans les conditions fixées par les articles L.5211-11-1, R.5211-2 et s. du CGCT et qui nécessite notamment une délibération préalable déterminant les salles qui seront équipées d'un système de téléconférence accessibles au public est écartée par le V de l'article 6 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020 qui prévoit que pour l'application du dispositif dérogatoire de téléconférence, tel que prévu à l'article 6 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020, aux EPCI à fiscalité propre, « *il est dérogé à l'article L.5211-11-1 du code général des collectivités territoriales* ».

O3 – L'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements peut-il se réunir en tout lieu, notamment afin d'assurer la tenue des réunions dans les conditions de sécurité sanitaire satisfaisantes ?

Le I de l'article 6 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020, modifié par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021, prévoit, jusqu'au 30 septembre 2021, que « *aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, lorsque le lieu de réunion de l'organe délibérant ne permet pas d'assurer sa tenue dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, le maire, le président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou le président d'un groupement de collectivités territoriales peut décider de réunir l'organe délibérant en tout lieu, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances* ».

Le maire ou le président en informe préalablement le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement.

O4 – L'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements peut-il se réunir sans public ?

Le II de l'article 6 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020, modifié par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021, prévoit, jusqu'au 30 septembre 2021, que « *aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, le maire, le président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou le président d'un groupement de collectivités territoriales peut décider, pour assurer la tenue de la réunion de l'organe délibérant dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, que celle-ci se déroulera sans que le public 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. Lorsqu'il est fait application du premier alinéa du présent II, il est fait mention de cette décision sur la convocation de l'organe délibérant* ».

Dans les zones dans lesquelles un couvre-feu est mis en place localement, la présence du public pendant ces horaires n'est pas possible mis à part pour les journalistes qui couvriraient les séances de l'organe délibérant pour le compte du média auquel ils appartiennent et bénéficieraient donc d'une dérogation pour motif professionnel.

En tout état de cause, le maire ou le président doit organiser la séance de l'organe délibérant dans le strict respect des consignes sanitaires (gel, distance physique, aération et port du masque pour l'ensemble des personnes présentes).

Q5 – Faut-il un passe sanitaire pour les élus et le public qui participent ou assistent aux réunions des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements ?

La loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire a modifié la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de la crise sanitaire, qui prévoit désormais qu'un « passe sanitaire » peut être imposé pour l'accès à certains établissements recevant du public, pour certaines activités ou déplacements, par décret.

Le décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, modifié par le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021, précise la définition de ce passe sanitaire et les conditions dans lesquelles il peut être exigé et contrôlé. En application de l'article 2-2 de ce texte, sont de nature à constituer un "passe sanitaire" : un examen de dépistage « PCR » ou un test antigénique de moins de 72 heures, un justificatif d'un statut vaccinal attestant d'un schéma vaccinal complet ou un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19.

L'article 47-1 de ce décret précise les établissements, lieux, services et événements dans lesquels un passe sanitaire est exigé sous peine de s'en voir refuser l'accès. Le 8° du II de l'article 47-1 précise que : « *Les documents mentionnés au I [justificatifs d'un passe sanitaire] doivent être présentés pour l'accès des participants, visiteurs, spectateurs, clients ou passagers aux établissements, lieux, services et événements suivants :*

8° Les foires et salons professionnels ainsi que, lorsqu'ils rassemblent plus de cinquante personnes, les séminaires professionnels organisés en dehors des établissements d'exercice de l'activité habituelle. »

Cette catégorie cible les foires, salons et séminaires qui sont des événements intermittents et constituent des manifestations ponctuelles. Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements se réunissent à l'inverse de plein droit et leurs séances sont pérennes dans le respect du principe de continuité du service public. Les réunions des organes délibérants ne sont pas assimilables aux séminaires professionnels listés par ce texte et la participation à ces réunions n'est pas soumise à l'obligation de présenter un passe sanitaire.

De plus, certaines réunions des organes délibérants peuvent être organisées en tout lieu, et en particulier dans des établissements recevant du public de type L (salles d'auditions, de conférences, de projection, de réunions, de spectacles ou à usages multiples) ou de type X (Les établissements sportifs couverts), comme le permet l'article 6 de la loi n° 2020-1379 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire jusqu'au 30 septembre 2021. En application du 1° du II de l'article 47-1 du décret du 1^{er} juin 2021 précité, le passe sanitaire doit être présenté pour l'accès des participants, visiteurs, spectateurs, clients ou passagers à ces établissements pour les activités culturelles, sportives, ludiques ou festives qu'ils accueillent. Néanmoins, les réunions des organes délibérants des collectivités, assimilables à des activités professionnelles, n'entrent pas dans ce champ.

En conclusion, le passe sanitaire n'est pas exigé pour participer ou assister à une séance d'un organe délibérant d'une collectivité ou d'un de ses groupements, quel que soit le nombre de personnes y participant. Le respect des gestes barrières doit néanmoins toujours être assuré (port du masque, mise à disposition de gel hydro-alcoolique, distanciation physique, aération des pièces, etc.).

II. Règles de quorum et procurations

Q6 - Est-il possible d'utiliser les dispositifs dérogatoires tels que le quorum au tiers ou la possibilité pour un membre de l'organe délibérant de disposer de deux pouvoirs ?

Le IV de l'article 6 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020, modifié par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021, prévoit, jusqu'au 30 septembre 2021, que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics qui en relèvent, les commissions permanentes des conseils départementaux et régionaux, de la collectivité territoriale de Guyane et du Département de Mayotte et les bureaux des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne délibèrent valablement que lorsque le tiers de leurs membres en exercice est présent. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, l'organe délibérant, la commission permanente ou le bureau est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors sans condition de quorum. Dans tous les cas, un membre de ces organes, commissions ou bureaux peut être porteur de deux pouvoirs* ».

Pour l'élection du président du conseil départemental (article L. 3122-1 du CGCT), de la commission permanente départementale (article L. 3122-4), du président du conseil régional (article L. 4133-1), de la commission permanente régionale (article L. 4133-4), du président de l'Assemblée de Corse (article L. 4422-8), des membres de sa commission permanente (article L. 4422-9), de son conseil exécutif et de son président (article L. 4422-18), du président de l'Assemblée de Guyane (article L. 7123-1), des membres de sa commission permanente (article L. 7123-4), du président de l'Assemblée de Martinique (article L. 7223-1), de ses vice-présidents (article L. 7223-2) et du conseil exécutif et de son président (article L. 7224-2), par dérogation, l'assemblée délibérante ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, l'assemblée délibérante est à nouveau convoquée à trois jours au moins d'intervalle. Elle délibère alors sans condition de quorum. Dans tous les cas, un conseiller peut être porteur de deux pouvoirs. Cette dérogation prend fin le 30 septembre 2021.

Pour mémoire, la règle de quorum applicable est celle en vigueur à la date de la réunion (et non à celle de la convocation).

III. Délégations à l'exécutif et contrôle de légalité

Q7 - Est-il possible d'utiliser les dispositifs dérogatoires tels que les délégations automatiques à l'exécutif ou la transmission électronique des actes au contrôle de légalité par messagerie ?

Ces dispositifs, prévus par les articles 1^{er} et 7 de l'ordonnance n°2020-391 du 1^{er} avril 2020, ne sont plus applicables depuis le 10 juillet 2020.

IV. Consultations

Q8 - Est-il possible de se dispenser de la consultation de certaines commissions et conseils internes ?

Jusqu'au 30 octobre 2020, l'article 4 de l'ordonnance n°2020-391 du 1^{er} avril 2020 permettait aux maires et présidents des collectivités territoriales et de leurs groupements de décider que des commissions et conseils (commissions issues du conseil municipal, conseil de développement, CESER...) ne seront pas saisis des affaires qui leur sont habituellement soumises.

Depuis le 31 octobre, cette faculté de dispense n'est plus disponible.

V. Pacte de gouvernance

Q9 – Jusqu'à quelle date un EPCI à fiscalité propre peut-il adopter son pacte de gouvernance ?

L'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire dispose que « *Par dérogation au dernier alinéa du I de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, si l'organe délibérant a décidé de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1° du même I à la suite du renouvellement général des conseils municipaux de 2020, il l'adopte, après avis des conseils municipaux des communes membres rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte, dans un délai d'un an à compter du second tour de l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, organisé en juin 2020* ».

Les EPCI à fiscalité propre avaient donc jusqu'au 28 juin 2021 pour adopter leur pacte de gouvernance, y compris ceux dont aucune des communes membres n'était concernée par un second tour (au lieu du 28 mars 2021 pour les EPCI à fiscalité propre au sein desquels au moins une commune a eu besoin d'un 2nd tour, ou du 18 février 2021 pour les autres EPCI).

VI. Transfert de la compétence « plan local d'urbanisme » (PLU)

Q10 – Quelle est la date butoir permettant aux communes de s'opposer au transfert de plein droit de la compétence « PLU » aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes

Suite à l'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, la date butoir de la mise en œuvre du mécanisme de transfert de plein droit de la compétence « PLU » des communes aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, tel que prévu initialement par l'article 136 de la loi n°2014-136 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, a été reportée au 1^{er} juillet 2021.

Dans ce cadre, les communes, qui s'étaient opposées au transfert de la compétence entre le 1^{er} octobre 2020 et le 14 novembre 2020, étaient invitées à redélibérer afin d'assurer la sécurité juridique du dispositif.

La loi n°2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire prévoit désormais, expressément, en son article 5 que le délai, dans lequel au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population peuvent s'opposer au transfert à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération de la compétence en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, court du 1^{er} octobre 2020 au 30 juin 2021.

Ainsi, toutes les délibérations intervenues entre le 1^{er} octobre 2020 et le 14 novembre 2020 seront prises en compte et il n'est donc pas nécessaire pour les communes concernées de délibérer à nouveau.