Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

La reprise d'activité : l'organisation des réunions

- L'organisation des réunions de travail

La mise en œuvre du PRA nécessite une nouvelle organisation du travail et une communication renforcée auprès des agents.

Les réunions de travail interrompues pendant la durée de la crise ou organisées par visioconférence, comme les réunions de service ou des réunions de présentation de la nouvelle organisation entre agents d'un service, peuvent reprendre ou s'organiser sous certaines conditions.
Toutefois, les réunions dans un espace commun doivent être limitées au maximum. Il convient d'user d'alternatives comme par exemple la tenue de réunions à distance au travers des outils et des moyens de communication numériques ou téléphoniques.

Si le recours à l'audioconférence et à la visioconférence n'est pas possible et qu'une réunion *« physique »* s'avère indispensable, doivent être appliqués les principes de la distanciation physique : ne participent à la réunion que les personnes nécessaires et la salle doit être aménagée afin de respecter les gestes barrière (mise à disposition à l'ensemble des agents et des participants aux réunions à l'entrée de la salle de réunion des masques, des gants ou encore du gel hydroalcoolique, possibilité offerte de pouvoir se laver les mains avant, pendant et après la réunion) et d'éviter tout contact (rappel des salutations à distance, portes maintenues ouvertes, nettoyage préalable des tables et poignées, aération, disposition des chaises en quinconce…).

Concernant la manipulation de documents, il convient d'éviter la distribution en séance et de privilégier un envoi préalable par email en indiquant à chaque participant qu'il ne sera fait aucune remise sur table et que chacun doit emmener son dossier.

- L'organisation des réunions de l'assemblée délibérante pendant l'urgence sanitaire

Un champ de compétences des assemblées délibérantes réduit

La loi n°2020-290 du 23 mars 2020[1], l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020[2], l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020[3] et l'ordonnance n°2020-413 du 8 avril 2020[4] visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire aménagent les règles de droit commun applicables à l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. Aussi, ces textes prévoient notamment :

- L'octroi de délégations exceptionnelles à l'exécutif, une prolongation de certains mandats et une obligation renforcée d'information de l'assemblée délibérante mais également des candidats élus au terme du premier tour mais non encore installés
- Le report de certaines échéances comme le vote du budget ou de l'adoption de certaines mesures fiscales
- Une souplesse institutionnelle notamment concernant la tenue des réunions des assemblées délibérantes.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 1er de l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020, les exécutifs locaux exercent, par une délégation qui leur est confiée de plein droit, la quasi-totalité des attributions que les assemblées délibérantes peuvent leur déléguer par délibération.
Pour les communes, le maire exerce l'ensemble des attributions mentionnées à l'article L 2122-22 du CGCT, à l'exception des délégations en matière d'emprunt et sans nécessité pour le conseil municipal de fixer les limites prévues dans le droit commun pour l'exercice de certaines délégations. Le maire a reçu délégation également s'agissant de l'attribution des subventions aux associations.

En vertu des dispositions de l'article 3 de la l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020, en l'absence d'adoption du budget de l'exercice 2020, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public peut, sans autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater la totalité des dépenses d'investissement prévues au budget de l'exercice 2019. L'exécutif peut procéder, sans autorisation de l'organe délibérant et dans la limite de 15% du montant des dépenses réelles de chaque section figurant au budget de l'exercice 2019, à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel.

L'article 1er de l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 oblige l'ensemble des exécutifs locaux à informer leur assemblée délibérante des décisions prises dans le

[1] Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

[2] 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

[3] Ordonnance n°2020-391 du 1er 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

[4] 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

cadre des délégations qui leur sont attribuées de droit durant la période de l'état d'urgence sanitaire, sans délai et par tout moyen. Par ailleurs, l'exécutif doit en rendre compte à la plus proche réunion de l'assemblée.

L'article 5 de l'ordonnance n°2020-413 du 8 avril 2020 prévoit de façon expresse que les délégations exceptionnelles accordées à l'exécutif ne s'appliqueront que pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et qu'à compter de cette date les assemblées délibérantes retrouveront leur champ de compétences.

Concernant le budget, l'article 4 de l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 acte la suspension des délais afférents à la présentation du rapport d'orientation budgétaire et à la tenue du débat d'orientation budgétaire. Selon les dispositions de cet article, au titre de l'exercice 2020, par dérogation au premier alinéa de l'article L 1612-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L 263-9 du code des juridictions financières, le budget est adopté au plus tard le 31 juillet 2020. Toutefois, à défaut de communication à l'organe délibérant des informations indispensables à l'établissement de ce budget avant le 15 juillet 2020, celui-ci dispose de quinze jours à compter de la date de communication pour l'arrêter.

Les dates limites de délibérations sur les taux et tarifs sont par ailleurs reportées :
- Au 3 juillet 2020 pour les taux et tarifs des impôts locaux et les droits d'enregistrement
- Au 1er septembre 2020 pour les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères
- Au 1er octobre 2020 pour le taux de la taxe locale sur la publicité extérieure et la taxe locale sur la consommation finale d'électricité.

Les collectivités doivent organiser l'information des membres des assemblées délibérantes et des élus non encore installés. L'envoi des décisions par email doit être privilégié. Les collectivités doivent également les rendre consultables. La DGCL a rappelé que les collectivités et EPCI n'étaient soumis, dans ce domaine, qu'à une obligation de moyens pour satisfaire à l'exigence d'information.

La tenue des conseils municipaux ou communautaires

L'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 prévoit, en son article 3, une suspension, pendant toute la durée de la période d'urgence sanitaire, de l'obligation de réunir au moins une fois par trimestre l'assemblée délibérante des collectivités territoriales. La tenue d'un conseil n'est pas obligatoire, l'exécutif exerçant les compétences de l'assemblée pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Si une réunion d'assemblée délibérante est organisée, un délai de convocation de trois jours francs pour les communes de moins de 3500 habitants et de cinq jours francs pour les communes de plus de 3500 habitants et les EPCI doit être respecté. En cas d'urgence, le délai de convocation est réduit à un jour franc.

Une proportion définie de membres peut demander la réunion de l'organe délibérant des collectivités. Lorsqu'une demande est présentée par un cinquième des membres de l'organe délibérant (contre un tiers hors période d'état d'urgence), le président de l'exécutif de la collectivité ou de l'EPCI 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 par période de deux mois d'application de l'état d'urgence sanitaire.

L'article 6 de l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 prévoit que le maire ou le président d'un EPCI peut décider que la réunion de l'organe délibérant se tient par visioconférence ou à défaut par audioconférence[5].
Les convocations à la première réunion de l'organe délibérant à distance, précisant les modalités techniques de celles-ci, sont transmises par le maire ou le président par tout moyen.

Sont déterminées par délibération au cours de cette première réunion :
- les modalités d'identification des participants, d'enregistrement et de conservation des débats
- les modalités de scrutin.

Les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public. En cas d'adoption d'une demande de vote secret, le maire ou le président reporte ce point de l'ordre du jour à une séance ultérieure. Cette séance ne peut se tenir par voie dématérialisée.
Le scrutin public 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.

A chaque réunion de l'organe délibérant à distance, il en est fait mention sur la convocation.

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

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 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.

Ces dispositions sont applicables aux commissions permanentes des collectivités territoriales et aux bureaux des établissements publics de coopération intercommunale.

L'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 assouplit les conditions de quorum pour faciliter l'organisation des instances.

Ainsi, l'article 2 de cette ordonnance fixe au tiers, en lieu et place de la moitié, le quorum de membres nécessaires pour une réunion de l'organe délibérant des collectivités et des EPCI.

Le quorum de l'organe délibérant s'apprécie en fonction des membres présents physiquement, des membres présents par système de téléconférence ou audioconférence mais aussi des membres représentés par procuration, le nombre de procuration par membre ayant été porté à deux contre un seul hors état d'urgence.

[5] Un recensement des solutions techniques de visioconférence et d'audioconférence à l'attention des élus locaux a été publié sur le site du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

L'article 6 de l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 prévoit une simple possibilité d'organiser les séances du conseil en téléconférence et non une obligation. Toutefois, l'organisation en présentiel est déconseillée pendant la période d'urgence sanitaire.

En effet, la note de préconisations relatives à la continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, publiée le 21 mars, souligne que « *les assemblées délibérantes ne pourront se réunir [sur la période] que si cela est justifié par un motif exceptionnel, en privilégiant une organisation spécifique qui doit assurer la sécurité sanitaire des membres* ».

Afin de respecter au mieux les recommandations des autorités sanitaires et les règles de distanciation physique, si un motif exceptionnel justifie la tenue en présentiel d'un conseil municipal ou communautaire, il est possible d'invoquer les circonstances exceptionnelles pour déroger à la tenue du conseil municipal en mairie. La tenue de la réunion dans un gymnase pour garantir la sécurité des conseillers peut être envisagée.

L'article 7 de l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 autorise également la transmission électronique des actes aux préfectures par messagerie électronique dédiée vers une autre messagerie électronique, également dédiée, permettant d'accuser réception de cette transmission par cette même voie.

De plus, il est prévu, 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, sous réserve qu'ils soient publiés dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions permettant d'en assurer la conservation, d'en garantir l'intégrité et d'en effectuer le téléchargement.

Cette possibilité est ouverte et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

- <u>L'organisation des réunions des instances paritaires ou médicales</u>

La note intitulée « *EPIDEMIE COVID-19/Réunion à distance des instances de dialogue social* » diffusée par la DGAFP le 7 avril, souligne en introduction que pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois, le Gouvernement souhaite que les instances de dialogue social dans la fonction publique puissent continuer, au quotidien et dans des délais raisonnables, à exercer leurs attributions, notamment à être informées et à examiner les projets de textes, et que les employeurs publics maintiennent un dialogue social de qualité avec les représentants du personnel.

Une information de toute instance de dialogue social ne peut se substituer à une consultation de cette instance *(CE, 1er juin 2018, n°391518)*. La collectivité ou l'établissement doit prouver qu'il a mis en œuvre toute diligence permettant la consultation d'une instance, notamment à distance.

<u>*Période couvrant l'état d'urgence sanitaire*</u>

A l'instar des assemblées délibérantes dans le cadre de la loi d'urgence du 23 mars 2020, qui autorise toute forme de délibération collégiale à distance, et dans l'impossibilité de réunir en présentiel les instances paritaires et médicales (CAP, CCP, comité technique, CHSCT, commission de réforme, comité médical), l'ordonnance

n°2020-347 du 27 mars 2020 prévoit que ces instances peuvent procéder à des délibérations dans les conditions prévues par l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

Ainsi, sous réserve de la préservation, le cas échéant, du secret du vote, le président d'une telle instance peut décider qu'une délibération sera organisée au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle.

Le président de l'instance peut également décider qu'une délibération sera organisée par tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique permettant un dialogue en ligne ou par messagerie. Les observations émises par chacun des membres sont immédiatement communiquées à l'ensemble des autres membres participants ou leur sont accessibles, de façon qu'ils puissent y répondre pendant le délai prévu pour la délibération, afin d'assurer le caractère collégial de celle-ci.

La validité des délibérations organisées selon ces modalités de conférence téléphonique, audiovisuelle ou de dialogue écrit est subordonnée à la mise en œuvre d'un dispositif permettant l'identification des participants et au respect de la confidentialité des débats vis-à-vis des tiers.

Les modalités d'enregistrement et de conservation des débats ou des échanges ainsi que les modalités selon lesquelles des tiers peuvent être entendus par le collège sont fixées par l'organe délibérant de l'instance ou par le collège.

Les modalités d'enregistrement et de conservation des débats ou des échanges ainsi que les modalités selon lesquelles des tiers peuvent être entendus par le collège peuvent être fixées par une délibération adoptée par voie d'un dialogue par écrit ou d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle dès lors que cette délibération, qui est exécutoire dès son adoption, fait l'objet d'un compte rendu écrit.

Le système de téléconférence doit retransmettre au président les signes d'un membre demandant la parole. Il doit aussi s'assurer de la diffusion simultanée, à chacune des personnes participant ou assistant à la réunion, des propos tenus par l'une d'entre elles.

En cas d'incident technique, la réunion et la procédure de vote peuvent être reprises ou poursuivies dans les mêmes conditions.
Pour rappel, les règles de discrétion professionnelle et de secret professionnel s'appliquent aux membres des instances, y compris lorsqu'elles sont réunies à distance.
Note DGAFP du 7 avril 2020

La mise en œuvre des dispositions relatives à l'organisation à distance des délibérations relève de l'initiative de la personne chargée d'en convoquer les réunions. Cette faculté s'exerce nonobstant la circonstance que les dispositions législatives ou réglementaires propres à ces organismes ou instances, y compris leurs règles internes, ne prévoient pas de possibilités de délibération à distance ou les excluent.

Sans préjudice des règles particulières de quorum applicables, une délibération organisée selon les modalités de dialogue par écrit n'est valable que si la moitié au moins des membres du collège y ont effectivement participé.

En début de séance et pour s'assurer que le quorum est atteint, notamment dans le cadre d'une conférence téléphonique, le président procède à l'appel des représentants du personnel ayant voix délibérative. En cas d'absence de quorum constatée, une nouvelle convocation est envoyée dans le délai imparti par les textes régissant le fonctionnement des instances pour procéder à une nouvelle conférence.

Une délibération ne peut pas être organisée selon les modalités de dialogue par écrit lorsque le collège est saisi dans le cadre d'une procédure de sanction.

Mise en œuvre de la procédure d'échanges par écrit

Le président informe les membres de l'instance, par voie électronique, de la tenue de la réunion, de la date et de l'heure de son début ainsi que de la date et de l'heure à laquelle interviendra au plus tôt sa clôture.
La séance est ouverte par un message du président à l'ensemble des membres de l'instance, qui rappelle la date et l'heure limite pour la présentation des contributions. À tout moment, le président peut décider de prolonger la durée de la réunion. Il en informe les membres y participant.
Les débats sont clos par un message du président, qui ne peut intervenir avant l'heure limite fixée pour la clôture de la réunion. Le président adresse immédiatement un message indiquant l'ouverture des opérations de vote, qui précise la durée pendant laquelle les membres de l'instance participants peuvent voter. Au terme du délai fixé pour l'expression des votes, le président en adresse les résultats à l'ensemble des membres de l'instance.
Conformément à l'article R133-7 du code des relations entre le public et l'administration également pris en application de l'ordonnance du 6 novembre 2014, chaque membre peut demander que son opinion, telle qu'il l'aura exprimée par voie électronique, soit jointe au procès-verbal de la réunion organisée par cette procédure écrite.
Le procès-verbal de la réunion rend compte de l'ensemble des votes exprimés et précise le sens de l'avis qui en résulte. Il comporte, en annexe, le projet soumis à l'instance ainsi que les opinions demandées par ses membres. Il est communiqué par voie électronique à l'ensemble des membres de l'instance.

L'article 6 de l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020 prévoit que les mandats des membres des organes, collèges, commissions et instances entrant dans le champ de ce texte et qui arrivent à échéance pendant la période définie à l'article 1er de l'ordonnance[i], sont, nonobstant toute limite d'âge ou interdiction de mandats successifs, prorogés jusqu'à la désignation des nouveaux membres et au plus tard jusqu'au 30 juin 2020.

Un décret adaptera en tant que de besoin la durée des mandats des membres désignés à la suite de cette prorogation afin que les dates d'échéance de ces mandats soient compatibles avec les règles de renouvellement partiel ou total de ces instances.

Ces organes, collèges, commissions et instances peuvent, pour l'adoption de mesures ou avis présentant un caractère d'urgence, se réunir et délibérer valablement alors que leur composition est incomplète et nonobstant les règles de quorum qui leur sont applicables.

Les dirigeants des instances dont le mandat arrive à échéance pendant la période définie à l'article 1er de l'ordonnance du 27 mars[ii] continuent d'exercer leur fonction, nonobstant toute limite d'âge ou interdiction de mandats successifs, aussi longtemps

qu'ils n'ont pas été renouvelés ou remplacés dans les conditions prévues par les lois et règlements qui leur sont applicables et au plus tard jusqu'au 30 juin 2020.

Lorsque le remplacement ou la désignation d'un membre impliquent de procéder à une élection, la date limite du 30 juin 2020 est reportée au 31 octobre 2020.

Les dispositions de l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020 prévoyant la tenue des réunions des instances paritaires ou médicales par voie dématérialisée (audioconférence, visioconférence, procédure d'échanges écrits) ne s'appliquent pas aux conseils de discipline.

Pour les collectivités et établissements affiliés aux Centres de Gestion pour le secrétariat des CAP et CCP et des instances médicales et employant moins de 50 agents et dépendant du CT et du CHSCT du CDG, les dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020 ont été majoritairement utilisées : plus de 80% des CDG ont organisé au moins une réunion d'instances médicales ou paritaires à distance (visioconférence, audioconférence, procédure écrite par échanges de mails ou dispositif mixte : présentiel et visioconférence ou audioconférence pour certains membres). Cela concerne majoritairement les réunions de comités techniques ou de CHSCT et les comités médicaux.

Organisation des réunions à l'issue de l'état d'urgence sanitaire

Les réunions des instances interrompues pendant la durée de la crise ou organisées par visioconférence, audioconférence ou échanges de mails peuvent reprendre sous certaines conditions. La collectivité ou l'établissement peut, par exemple, restreindre dans un premier temps le nombre de personnes présentes aux réunions en présentiel (pas de présence des suppléants si les titulaires sont présents, accès limité aux experts ou personnes qualifiées…).

Dans un premier temps, peuvent être privilégiés :

- Le report des réunions pour les dossiers ne présentant pas d'urgence
- Le maintien des procédures dématérialisées ou à distance (possibilité offerte jusqu'à un mois après la cessation de l'issue de l'état d'urgence sanitaire)
- La mise en place d'un dispositif mixte (mi-présentiel mi-dématérialisé) pour limiter le nombre de présents physiques.

Comme évoqué précédemment, en cas de réunions en présentiel, doivent être appliquées les consignes générales et individuelles pour éviter tout risque de contamination (mise à disposition de masques, de gants, de gel hydroalcoolique, nettoyage préalable, disposition des chaises, non manipulation de papiers ou dossiers…).

Il conviendra d'éviter la distribution de documents en séance et de privilégier un envoi préalable par email en indiquant à chaque membre de l'instance la nécessité de consulter son dossier par voie dématérialisée et le cas échéant, d'en faire un tirage.

Par ailleurs, la session des réunions en deux pour limiter le nombre de dossiers traités, et ainsi réduire le temps de présence dans une salle close, peut être envisagée.

[i] Période courant du 12 mars 2020 jusqu'à l'expiration de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'une durée d'un mois

[ii] Période courant du 12 mars 2020 jusqu'à l'expiration de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'une durée d'un mois