

## 0. PROCÉDURES ET MODES DE GESTION TRANSVERSES

L'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI choisit le mode de gestion des services publics locaux. Il peut décider d'exercer cette gestion de manière directe (régie directe) ou déléguée (délégation de service public). Les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI de plus de 50 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux<sup>5</sup> pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers ou exercent en régie. Quel que soit le mode de gestion retenu, les collectivités sont toujours propriétaires de l'ensemble des équipements et responsables vis-à-vis des usagers.

Certaines procédures administratives, communes à plusieurs domaines d'activités, ont été regroupées dans la présente partie. Il s'agit des délégations de service public et des enquêtes publiques. On trouvera donc ici les typologies constituant le dossier de base de chacune de ces procédures. Les documents spécifiques éventuels, venant compléter ce dossier-type, seront, s'il y a lieu, listés dans les tableaux des domaines concernés. Il peut donc être nécessaire de consulter les deux tableaux afin de traiter ces dossiers. Par exemple, pour la partie spécifique des dossiers de délégations de service public relatives à l'eau et à l'assainissement, on se reportera à la partie 7 – gestion du domaine public, voirie et réseaux.

Les dossiers relatifs aux partenariats publics-privés (PPP) ne sont pas évoqués dans les présentes préconisations. Ils peuvent être traités grâce à l'instruction DAF/DPACI.RES/2008/018.

### 0.1. LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

L'expression « délégation de service public » est apparue dans la loi « Sapin » n° 93-122 du 29 janvier 1993 qui a conforté la pratique ancienne de libre discussion entre le candidat délégataire et le représentant légal de la collectivité, qui permet à ce dernier de choisir le délégataire selon sa propre intuition (principe jurisprudentiel de « *l'intuitu personae* »).

La délégation de service public (DSP) est un contrat administratif par lequel une personne morale de droit public confie à une personne, publique – une autre administration publique – ou privée – qui peut être un particulier ou une entreprise –, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité, pour une durée limitée.

Contrairement aux marchés publics, le délégataire de service public n'est pas rémunéré par un prix versé par l'administration. Le contrat de délégation de service public, dont le régime juridique est principalement défini par les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 et R. 1411-1 à R. 1411-6 du code général des collectivités territoriales, se distingue donc légalement du simple contrat d'exploitation par son mode de rémunération substantiellement lié aux résultats de l'exploitation du service.

#### 0.1.1 Procédure

La commune ou le groupement doit dans un premier temps justifier du choix de la délégation de service public, par le biais d'une délibération de l'assemblée et après, le cas échéant, consultation de la commission consultative des services publics locaux<sup>6</sup>. Le comité technique paritaire (CTP) est également consulté pour avis sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. D'autres acteurs peuvent aussi être sollicités, au choix de la structure délégante.

---

5 CGCT, art. L. 1413-1.

6 Concernant la commission consultative des services publics locaux, cf. instruction DAF/DPACI/RES/2009/018 (chapitre 1. Assemblée, instances consultatives et cabinet).

On distingue différents types de DSP :

- la concession de service public (non liée à la construction d'un ouvrage public) : l'opérateur construit les ouvrages et les exploite à ses frais. La collectivité ne perçoit rien ;
- l'affermage (gestion de structures déjà disponibles) : la collectivité finance et réalise directement les investissements et ne confie que l'exploitation et l'entretien des installations au délégataire. Celui-ci supporte seul les risques d'exploitation ;
- la régie intéressée : la collectivité confie à un tiers public ou privé la gestion seule ou la gestion et l'entretien d'un service.

Il est à noter que le régime de la concession de travaux publics (impliquant la construction d'ouvrage tel que pont, autoroute, etc.) a été précisé par l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009. Cette catégorie de contrat est désormais distincte juridiquement de la délégation de service public<sup>7</sup>. Néanmoins, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, on pourra appliquer à ces dossiers les sorts finaux proposés pour ceux des délégations de service public.

La procédure impose ensuite de larges mesures de publicité et d'information.

### 0.1.2 Examen des offres

Les dossiers des candidats à une délégation de service public, reçus à la suite des mesures de publicité, sont examinés par une commission de délégation, dont la composition, fixée par l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, varie selon la taille de la commune ou du groupement.

« La commission [...] dresse la liste des candidats admis à présenter une offre »<sup>8</sup>.

Un dossier récapitulatif des caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service est par la suite adressé à chaque candidat admis à soumissionner. Aucun délai pour l'envoi des dossiers aux candidats ni pour leurs réponses n'est fixé par la législation.

Les propositions des candidats à la délégation de service public sont dans un deuxième temps examinées par la même commission de délégation, qui, contrairement à la commission d'ouverture des plis, ne dispose d'aucun pouvoir de décision sur le choix du prestataire mais établit une analyse des offres remise au maire ou au président.

Par ailleurs, l'exécutif de la collectivité délégante peut mener des négociations avec les candidats. *In fine*, il transmet à l'assemblée délibérante, au moins quinze jours avant sa réunion, un rapport comportant la liste des candidats admis à soumissionner, l'analyse des propositions ainsi que les motifs du choix du candidat et l'économie générale du contrat.

Le choix du maire ou du président du groupement est donc soumis au vote de l'assemblée délibérante, dans un délai de deux mois maximum après la saisine initiale de la commission de délégation.

La délibération autorisant la signature de la convention de délégation doit alors être transmise au préfet, accompagnée au minimum du projet de convention, avant signature par l'exécutif de cette convention.

A l'issue de la procédure, un avis d'attribution peut être publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

Il est à noter que la commission de délégation est également consultée lorsqu'un avenant à une délégation de service public entraîne une augmentation du montant global supérieure à 5%.

---

<sup>7</sup> CGCT, art. L. 1415-1 et suivants et R. 1415-1 et suivants.

<sup>8</sup> CGCT, art. L. 1411-1.

### 0.1.3. Durée de la convention

« Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans »<sup>9</sup> sauf exception qui donnera lieu à la production d'un avis du directeur départemental des finances publiques. Pour les autres contrats, leur durée est en principe liée à celle de l'amortissement des investissements réalisés par le délégataire.

### 0.1.4. Contrôle du délégataire et information du public

Le dispositif des délibérations approuvant une convention de délégation de service public fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans les collectivités concernées.

Le délégataire doit produire chaque année à l'autorité délégante, avant le 1<sup>er</sup> juin, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation et une analyse de la qualité de service. Ce rapport doit être assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte<sup>10</sup>.

Par ailleurs, dans les communes de 3 500 habitants et plus et dans certains groupements, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, sont, sous réserve de leur communicabilité, mis à la disposition du public, sur place, dans les quinze jours qui suivent leur réception. Le maire ou le président avise le public de cette réception par voie d'affichage pendant au moins un mois<sup>11</sup>.

### 0.1.5 Fin du contrat

Une délégation de service public s'achève soit à son terme contractuel, soit par anticipation. Dans ce dernier cas, les documents de l'éventuel contentieux et calcul des indemnités sera traité à la lumière de l'instruction DAF/DPACI/RES/2009/018, partie 4 - affaires juridiques, contentieux et assurances.

Il est à noter que la DUA court à compter de la date de signature du contrat pour tous les documents qui relèvent de la procédure de passation. Pour les documents qui relèvent de l'exécution, la DUA court à compter de la fin de la délégation.

## 0.2. ENQUÊTE PUBLIQUE

L'enquête publique a aujourd'hui pour objectif d'informer la population, de recueillir son opinion et ses suggestions préalablement à l'approbation des documents d'urbanisme ou avant la réalisation des diverses opérations d'aménagement du territoire.

Les premiers textes faisant référence à la nécessité de consulter le public remontent à des décrets datant de 1790-1791. Toutefois, c'est un décret impérial du 15 octobre 1810 qui crée les

---

9 CGCT, art. L. 1411-2.

10 CGCT, art. L. 1411-3 et R. 1411-7.

11 CGCT, art. L. 1411-13 à 1411-17.

enquêtes *commodo* et *incommodo*, déjà instituées à Paris depuis l'ordonnance du 12 février 1806, sur tout le territoire national.

La loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite « loi Bouchardeau », définit les principes d'une nouvelle enquête publique, parfois qualifiée de « renforcée », en améliorant la procédure et en modifiant son champ d'application en intégrant les opérations susceptibles d'affecter l'environnement aussi bien dans le cadre d'aménagement que de planification urbaine. Précisons que cette loi ne concerne pas toutes les enquêtes publiques et qu'un certain nombre d'entre elles, qui restent régies par les dispositions précédentes, sont dites de « droit commun » ou encore « enquêtes classiques ».

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») modifie la procédure d'enquête publique, ainsi que le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique environnementale.

L'article L. 123-2 du code de l'environnement issu de cette réforme indique les domaines et projets concernés par la nouvelle procédure. Les projets de zones d'aménagement concerté, précédemment concernées, ne sont dorénavant plus soumis à enquête publique.

Avec cette réforme, seules deux principales catégories d'enquêtes publiques subsisteront donc, en lieu et place des quelques 180 types d'enquêtes publiques :

- l'enquête relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, régie par le code de l'environnement ;
- l'enquête d'utilité publique classique régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, définie par l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est traitée au sein de la procédure d'expropriation, partie 5 - urbanisme du présent texte.

Sont concernées à ce stade les autres procédures, qui peuvent intéresser des domaines variés : documents d'urbanisme (SCOT, PLU...), installations classées, autorisations au titre de la loi sur l'eau, projets routiers et ferroviaires, éoliennes, centrales photovoltaïques au sol, équipements d'assainissement, etc.

### 0.2.1 Élaboration du dossier d'enquête publique

L'enquête est « ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise »<sup>12</sup>. Les enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique (DUP) restent de la compétence exclusive de l'autorité de l'État.

Il est à noter que la composition exacte du dossier reste régie principalement par chaque législation particulière. On trouvera donc dans le présent tableau les documents communs à toutes les procédures, constituant le dossier de base qui comprend généralement des documents graphiques (plans), divers documents explicatifs (notice de présentation, étude d'impact, dossier d'incidence...) et un registre d'enquête destiné à recevoir les observations du public.

Un exemplaire du dossier est adressé, pour information, au maire de chaque commune sur le territoire de laquelle l'opération doit être exécutée et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête. De la même façon, l'autorité organisatrice lui transmet copie du rapport d'enquête et des conclusions du commissaire-enquêteur.

### 0.2.2. Durée de validité

Sauf disposition particulière, lorsque les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique

---

12 Code de l'environnement, art. L. 123-3.

environnementale n'ont pas été entrepris dans un délai de 5 ans à compter de l'adoption de la décision soumise à enquête, une nouvelle enquête doit être conduite, à moins qu'une prorogation de la durée de validité de l'enquête, de 5 ans au plus, soit décidée par l'autorité compétente.

### **Textes de référence**

- Code général des collectivités territoriales.
- Code de l'environnement.
- Ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics.
- Décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique.

### **Plan du tableau de tri et de conservation**

#### 0.1. Délégation de service public

0.1.1. Commission de délégation de service public

0.1.2. Choix du mode de gestion déléguée

0.1.3. Choix du délégataire

0.1.4. Exécution du contrat

#### 0.2. Enquête publique

0.2.1. Dossier d'enquête publique produit par la commune ou le groupement en tant qu'autorité organisatrice

0.2.2. Dossier d'enquête publique reçu par la commune ou le groupement à titre d'information

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
<b>0.1. DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC</b>				
<b>0.1.1. Commission de délégation de service public</b>				
011/01	Compte rendu de réunion.	10 ans	V	
011/02	Liste des candidats admis à présenter une offre.	10 ans	V	
011/03	Rapport d'analyse des offres.	10 ans	V	
<b>0.1.2. Choix du mode de gestion déléguée</b>				
012/01	Rapport de présentation sur le mode de gestion prévu : consultation préalable, avis du Comité technique paritaire, délibération de l'assemblée.	10 ans	V	
<b>0.1.3. Choix du délégataire</b>				
013/01	Mesure de publicité pré et post consultation : avis.	10 ans à c/ de la fin du contrat	D	<u>Justif. SF</u> : publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics.
013/02	Dossier de consultation : règlement de consultation, cahier des charges, projet de convention.	10 ans à c/ de la fin du contrat	D	
013/03	Négociation avec les candidats.	10 ans à c/ de la fin du contrat	D	
013/04	Candidature non retenue.	5 ans à c/ de la notification	D	
013/05	Contrat : convention, programme prévisionnel de travaux le cas échéant.	10 ans à c/ de la fin du contrat	V	
<b>0.1.4. Exécution du contrat</b>				
014/01	Subdélégation, prolongation : contrat, avenant.	10 ans à c/ de la fin du contrat	V	
014/02	Inventaire détaillé du patrimoine	10 ans à c/ de la fin du contrat	V	
014/03	Inventaire périodique des installations.	10 ans à c/ de la fin du	T	<u>Tri</u> : qualitatif.

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
		contrat		
014/04	Recueil des tarifs appliqués.	10 ans à c/ de la fin du contrat	V	
014/05	Rapport du délégataire.	10 ans à c/ de la fin du contrat	V	
014/06	État des lieux contradictoire.	10 ans à c/ de la fin du contrat	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
014/07	Procès-verbal de réception des travaux.	10 ans à c/ de la fin du contrat	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
<b>0.2. ENQUÊTE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE</b>				
<b>0.2.1. Dossier d'enquête publique produit par la commune ou le groupement en tant qu'autorité organisatrice</b>				
021/01	Ouverture de l'enquête publique : arrêté de l'autorité organisatrice.	5 ans	V	
021/02	Commission d'enquête : désignation par le président du tribunal administratif du ou des membres titulaires et suppléants.	5 ans	V	
021/03	Mesures de publicité : coupures de presse, affiches, certificats d'affichage.	5 ans	V	
021/04	Dossier de l'enquête : note de présentation non technique, note administrative (textes de référence, présentation de la procédure, identification de l'autorité organisatrice...).	5 ans	V	
021/05	Pièces complémentaires en fonction du type d'enquête : étude d'impact ou évaluation environnementale, avis de l'autorité environnementale de l'État, avis préalable, bilan de la procédure de débat public.	5 ans	V	
021/06	Dialogue entre le commissaire-enquêteur et le maître d'ouvrage : procès-verbal de synthèse des observations du public, compte rendu de réunion.	5 ans	V	
021/07	Dossier restitué par le commissaire-enquêteur : rapport, conclusions, registre d'enquête et pièces annexes.	5 ans	V	

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
<b>0.2.2. Dossier d'enquête publique reçu par la commune ou le groupement à titre d'information</b>				
022/01	Dossier d'enquête, rapport et conclusions du commissaire-enquêteur.	5 ans	T	<u>Tri</u> : qualitatif.