

## FICHE DE TELETRANSMISSION

**Secrétariat Général**

**DECISION n°24-249 du 02/09/2024**  
**Saint-Quentin-en-Yvelines - Réunion de la Commission Consultative des Services Publics Locaux**

**Délibérations du conseil Communautaire en date du 11 juillet 2020 et du 29 juin 2023 déléguant au Président une partie de ses attributions Alinéa 8**

**DATE D'ACCUSE DE RECEPTION  
PREFECTURE DES YVELINES :**

2 septembre 2024

---

Sauf mention contraire inscrite dans la mesure de publicité appropriée, la présente décision peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Versailles qui peut être saisi de manière dématérialisée à partir du site [www.telerecours.fr](http://www.telerecours.fr) dans un délai de deux mois à compter de la plus tardive des dates suivantes :

- Date de sa réception en Préfecture ;
- Date de sa publication et/ou de sa notification.

Dans ce même délai, un recours gracieux peut être déposé devant l'autorité territoriale. Ce recours suspend le délai de recours contentieux qui recommencera à courir à compter de la réponse expresse de l'autorité territoriale ou à défaut de réponse, deux mois après l'introduction du recours gracieux.

**Saint-Quentin-en-Yvelines-Communauté d'Agglomération – Séance du lundi 1 janvier 2024**

Décision n° 24 249 du 02/09/2024

**OBJET** : Saint-Quentin-en-Yvelines - Communauté d'Agglomération - Réunion de la Commission Consultative des Services Publics Locaux.

Le Président,

**VU** le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment son article L.5211.10,

**VU** le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment ses articles L.1411-4 et L.1413-1,

**VU** la délibération n° 2024-168 du Conseil Communautaire du 23 mai 2024 relative à la modification des statuts de Saint-Quentin-en-Yvelines - compétence supplémentaire "Création, gestion et extension des crématoriums,

**VU** l'arrêté préfectoral N° 78-2024-08-08-00001 en date du 8 août 2024 portant modifications statutaires de Saint-Quentin-en-Yvelines, ce dernier est devenu compétent en matière de création, gestion et extension des crématoriums,

**VU** la délibération n° 2020-71 du Conseil Communautaire en date 11 juillet 2020 déléguant au Président certaines de ses attributions, alinéa 8,

**CONSIDERANT** que la Commission Consultative des Services Publics Locaux est consultée pour avis par l'assemblée délibérante sur tout projet de délégation de service public, tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, et tout projet de partenariat,

**CONSIDERANT** que le Conseil Communautaire doit se prononcer le 26 septembre 2024 sur le principe de Délégation de Service Public pour la conception, la construction et l'exploitation d'un service de crématorium de la Communauté d'Agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines.

**DECIDE :**

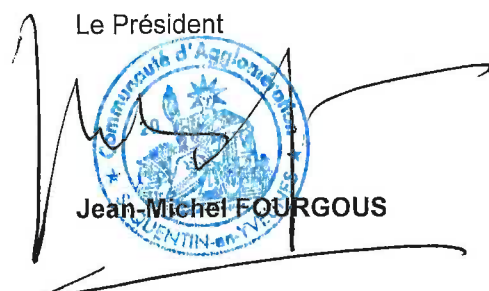
**ARTICLE 1** : De réunir la Commission Consultative des Services Publics Locaux le mercredi 4 septembre 2024 pour rendre un avis sur le recours à une délégation de service public pour la conception, la construction et l'exploitation d'un crématorium de la Communauté d'Agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines.

**PUBLIE SUR LE SITE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION**

<https://www.saint-quentin-en-yvelines.fr>

Pour Extraît conforme, certifié par Monsieur le Président qui transmet à Monsieur le Préfet du Département des Yvelines, conformément à l'article L2131-1 du Code général des collectivités territoriales

Le Président



Jean-Michel FOURGOUS

|                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DU<br/>MERCREDI 4 SEPTEMBRE 2024</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|

## **RAPPORT DE PRESENTATION**

**OBJET : Adoption du principe de délégation de service public pour la conception, la construction et l'exploitation d'un service de crématorium de la Communauté d'Agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines**

### **1) Présentation**

Saint Quentin en Yvelines se retrouve face à deux phénomènes croissant : le vieillissement de sa population (les habitants arrivés en ville nouvelle dans les années 70, 80 et 90 restent fréquemment sur le territoire à l'âge de la retraite en lieu et place du retour en province, hypothèse qui prévalait lors de la construction de la ville nouvelle) et le recours croissant des familles à l'incinération. Cela a pour conséquence une augmentation des décès sur l'agglomération : en effet, on compte dorénavant environ 1 300 décès par an dont 300 à 500 crémations. En France, la crémation représente 40% des pratiques funéraires avec 1% d'augmentation par an.

Or, contrairement aux autres départements de l'Île-de-France, il n'existe dans les Yvelines qu'un seul crématorium, situé dans le nord des Yvelines, aux Mureaux, à environ 30 kilomètres. Cet établissement est arrivé à saturation et ne peut répondre à toutes les demandes. Cette situation oblige les familles à se tourner vers des établissements plus éloignés.

La construction d'un crématorium, équipement d'envergure communautaire, apparaît opportune.

Par délibération 2024-168 le Conseil Communautaire du 23 mai 2024 a voté la prise de compétence « Création, gestion et extension des crématoriums » actée par l'arrêté préfectoral N° 78-2024-08-08-00001 en date du 8 août 2024 modifiant les statuts de SQY.

Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) a été confiée au bureau d'études SCET (Services Conseil Expertises Territoires, filiale de la Caisse des dépôts et Consignations)

### **2) Le choix du mode de gestion**

Il est proposé une délégation de service public sous la forme d'une concession.

La concession de service public est un mode de gestion par lequel la collectivité charge son cocontractant de « construire des ouvrages », « de réaliser des travaux » de premier établissement et d'exploiter le service public dont les ouvrages construits seront le siège, à charge pour le cocontractant (le concessionnaire) de se rémunérer sur cette exploitation.

#### **Les principales caractéristiques de la concession**

- Charge des investissements : la concession de service public met les investissements immobiliers (travaux de construction, parking) ou mobiliers (équipements, systèmes informatiques, etc.) à la charge du concessionnaire. Ce dernier a pour mission de financer l'investissement sur fonds propres
- La concession doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des investissements réalisés (durée prévisionnelle proposée : 20 ans)
- Maîtrise d'ouvrage des travaux : le concessionnaire est chargé de conclure les marchés nécessaires à la réalisation des ouvrages et à l'acquisition des biens (marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre, d'assistance, etc.) ; il a, de ce fait, la qualité de « maître d'ouvrage ».

A noter : l'infrastructure construite par le concessionnaire est considérée comme étant propriété du concédant puisqu'il constitue un bien de retour.

- Rémunération : la rémunération du concessionnaire provient de l'exploitation du service.
- Le concessionnaire assumera seul : la gestion du personnel, la relation contractuelle et commerciale avec les usagers (accueil, information et accompagnement des familles), la responsabilité des

opérations de crémation, l'entretien et la maintenance des ouvrages, du four et des équipements qui devront répondre en permanence à la réglementation applicable ainsi qu'aux besoins du service.

Sur le plan technique, la gestion d'un crématorium correspond à une exploitation qui requiert un savoir-faire et une technicité que SQY n'a pas actuellement développés en interne.

Compte tenu des contraintes inhérentes à l'exploitation d'un crématorium, il apparaît souhaitable que SQY fasse appel à un exploitant professionnel disposant déjà des compétences et du savoir-faire dans le cadre d'un mode de gestion permettant souplesse et réactivité et dans l'objectif d'assurer un niveau de service optimal pour les familles.

Le recours à un mode de gestion déléguée permet de faire peser sur une entreprise professionnelle du secteur l'ensemble des risques propres à une telle activité, et notamment :

- Le risque commercial lié à l'évolution de l'activité (aléa économique).
- L'ensemble des risques techniques lié au fonctionnement des équipements (entretien et maintenance afin de disposer en permanence d'équipements répondant aux exigences légales et réglementaires, coûts de l'énergie, etc.).
- L'expertise et le savoir-faire du prestataire doit permettre une optimisation des coûts globaux d'exploitation du service.

Eu égard aux coûts que de tels investissements (coût estimatif de 3,5 M€ HT) feraient peser sur le budget de SQY, le recours à un montage sous forme de concession paraît le plus à même de répondre aux besoins et aux attentes de SQY pour la réalisation et l'exploitation du crématorium.

La délégation signifie par ailleurs que la collectivité conserve, tout au long du contrat, une place prépondérante dans le cadre de la définition des obligations et de la politique tarifaire du service ainsi que dans le contrôle du délégataire.

### **3) Les éléments techniques et le régime financier du contrat**

L'exploitation de l'équipement, qui se fera aux risques et périls du délégataire, permettra à SQY de lui réclamer une contrepartie financière qui sera négociée avant la signature du contrat.

Le futur contrat de concession comprendra les éléments suivants :

- Les produits issus des recettes commerciales perçues sur les usagers du service pour la vente des services, sur la base des tarifs définis par délibération de SQY.
- Les charges supportées par le délégataire en fonction des missions qui lui sont confiées au titre du contrat.
- Les redevances versées par le délégataire à SQY.

En application des articles L 1413-1 et L1411-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, la Commission Consultative des Services Publics Locaux, puis le Conseil Communautaire sont amenés à se prononcer sur le principe de la délégation de service public.

### **4) Proposition**

Il est donc demandé à la Commission Consultative des Services Publics Locaux d'émettre un avis :

- Sur le principe de recourir à une délégation de service public pour la conception, la construction et l'exploitation d'un service du crématorium de la Communauté d'Agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Sur le contenu des caractéristiques de prestations que doit assurer le délégataire, telles qu'elles sont définies dans le rapport de présentation, étant entendu qu'il appartiendra ultérieurement à l'exécutif d'en négocier les conditions précises conformément aux dispositions des articles L 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales.



**Rapport sur le choix du mode de gestion du futur Crématorium de  
la communauté d'agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines**

Article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

# SOMMAIRE

|     |                                                                                                                    |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 01  | PREAMBULE & CONTEXTE DU PROJET .....                                                                               | 3  |
| 02  | CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PROJET .....                                                                       | 5  |
| 1.  | Descriptions des principaux éléments du projet.....                                                                | 6  |
| 2.  | Objectifs de SQY .....                                                                                             | 6  |
| 03  | LES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES .....                                                                           | 7  |
| 1.  | Présentation des modes de gestion envisageables.....                                                               | 8  |
| 1.1 | - La régie.....                                                                                                    | 9  |
| 1.2 | - La gestion déléguée.....                                                                                         | 10 |
| A.  | La concession.....                                                                                                 | 12 |
| B.  | L'affermage.....                                                                                                   | 12 |
| 2.  | Analyse des avantages et inconvénients des modes de gestion envisageables pour l'exploitation du crématorium.....  | 13 |
| 2.1 | - La régie.....                                                                                                    | 13 |
| 2.2 | - La gestion déléguée.....                                                                                         | 14 |
| 3.  | Conclusion sur le mode de gestion envisagé.....                                                                    | 16 |
| 04  | CARACTERISTIQUES DU CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC ET DES PRESTATIONS CONFIEES AU FUTUR DELEGATAIRE ..... | 17 |
| 1.  | L'objet et la nature du contrat.....                                                                               | 18 |
| 2.  | La durée du contrat .....                                                                                          | 18 |
| 3.  | Les principales missions du délégataire.....                                                                       | 18 |
| 4.  | Le régime financier du Contrat.....                                                                                | 19 |
| 5.  | Les obligations de SQY .....                                                                                       | 21 |
| 05  | CONCLUSION .....                                                                                                   | 22 |

01

# Préambule & Contexte du projet

La Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (ci-après « **SQY** »), consciente que l'évolution des pratiques dans le domaine funéraire va conduire à un renforcement du recours à la crémation dans les années à venir, et afin d'améliorer son offre de service funéraire, envisage la construction d'un crématorium sur son territoire.

En effet, en matière funéraire, le recours à la crémation se développe au plan national comme local et la collectivité fait le constat d'une sous dotation de ce type d'équipement, le département des Yvelines ne comptant qu'un seul équipement situé à plus de 32 km du territoire.

Par ce biais, SQY souhaite réduire les déplacements contraignants nécessaires à ses habitants (en particulier les plus âgés) lorsque ces derniers se rendent aux crématoriums alentours.

**Le projet inclut, outre le crématorium, la réalisation d'un parking** destiné aux usagers et au personnel de l'exploitant.

Une étude de faisabilité réalisée au mois d'avril 2024 a validé :

- **L'opportunité de construire un crématorium** sur le territoire de SQY en raison d'un potentiel en termes de fréquentation suffisant ;
- **La faisabilité économique du projet dans le cadre d'un montage concessif sur une durée de 20 ans** permettant à SQY de confier à un tiers la conception, le financement, la réalisation, la gestion et l'exploitation de l'équipement sans nécessité d'une contribution financière publique de SQY, ni au stade de l'investissement, ni au stade de l'exploitation.

Conformément aux dispositions de l'article L.1411-4 du Code général des collectivités territoriales (« **CGCT** »), l'assemblée délibérante (Conseil communautaire) doit se prononcer sur le principe de toute délégation de service public local.

En préalable à cette délibération, le Conseil Communautaire est tenu de consulter pour avis :

- le Comité Social Territorial (« **CST** ») (article 4 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et articles L. 251-1 et suivants du Code général de la fonction publique) ;
- la Commission Consultative des Services Publics Locaux (« **CCSPL** ») (article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales).

**Le présent document constitue le rapport sur la base duquel les membres du comité technique et de la commission consultative des services publics locaux ont à se prononcer pour avis sur le principe de la délégation et sur les principales caractéristiques du service délégué avant présentation au Conseil Communautaire.**

Le présent rapport a donc pour objet de présenter :

- les caractéristiques des différents modes de gestion ;
- les objectifs de la communauté d'agglomération, desquels découlent le montage retenu et les principales caractéristiques du futur contrat.

02

## Caractéristiques principales du projet

## 1. DESCRIPTIONS DES PRINCIPAUX ELEMENTS DU PROJET

- L'équipement sera installé sur un terrain situé sur la commune de Plaisir sur la parcelle BW28 ;
- Le bâtiment nécessitera une emprise foncière estimée à **2 152 m2 minimum dont 702 m2 de surface de plancher**, et 1 310 m2 de surfaces extérieures. Il inclura notamment :
  - Dimensionnement à deux fours,
  - Plusieurs espaces à destination des familles (deux salles de recueillement, deux salons des retrouvailles, une salle de visualisation et de remise de l'urne),
  - Une zone administrative,
  - Une zone technique comprenant une salle de filtration, et
  - Un parking dédiée.
- Le coût d'opération du projet est estimé à **3 445 000 € HT** , incluant les études et la construction du nouvel équipement. En cas de recours à un montage sous forme de délégation de service public de type concessif, cet investissement sera **intégralement supporté par le délégataire** dans le cadre du projet.
- Le projet pourra rapporter à la SQY un **gain financier**, au moyen du versement par le délégataire de redevances pour l'occupation du domaine public.

## 2. OBJECTIFS DE SQY

Les principaux objectifs poursuivis par **SQY** sont les suivants :

- Une réponse adaptée et qualitative aux besoins des usagers,
- Une exploitation optimisée du service ;
- Une réduction des risques juridico-financiers pour la collectivité tout en gardant le contrôle des conditions de réalisation et d'exploitation du service.

Pour la réalisation de ce projet, SQY envisage de confier, de manière globale, à un partenaire privé :

- la **conception et la construction** du crématorium et de ses équipements, y compris les VRD et le parking ;
- le **financement** de l'ensemble des études et travaux nécessaires à la réalisation de cet ouvrage ;
- l'**entretien et la maintenance** (en ce compris le gros entretien renouvellement) de l'ensemble des ouvrages réalisés ainsi que des équipements du service ;
- l'**exploitation du service** dont l'équipement est le siège.

03

## Les modes de gestion envisageables

## 1. PRESENTATION DES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES

Par délibération en date du 23 mai 2024, SQY a voté la prise de compétence en matière de création, construction, gestion et exploitation de crématoriums.

L'arrêté préfectoral N° 78-2024-08-08-00001 en date du 8 août 2024 modifie les statuts de SQY en intégrant cette nouvelle compétence.

Pour rappel, aux termes des dispositions de l'article L. 2223-40 du CGCT :

*« Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. Les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être gérés directement ou par voie de gestion déléguée ».*

-08

Cette mission de service public comprend :

- la construction et l'entretien du crématorium ;
- l'ensemble des opérations liées à la crémation des personnes décédées, de la réception du corps à la remise de l'urne à la famille (opération de crémation, location des salons de recueillement et des salles de cérémonie) ;
- la crémation des restes des corps exhumés à la demande des communes après reprise de concession ;
- l'incinération des pièces anatomiques humaines à la demande des établissements de santé.

**Cette activité ne relève pas du service extérieur des pompes funèbres.**

Ainsi, les communes ou les établissements de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer, directement ou par voie de gestion déléguée, sur habilitation préfectorale, les crématoriums.

Au regard des ressources du service, principalement constituées des prix acquittés par les usagers, ce service doit être considéré comme ayant la nature d'un **SPIC**.

Ainsi, en application de ces dispositions, SQY peut, pour la réalisation de son crématorium, envisager de recourir à plusieurs types de montages contractuels :

- la délégation de service public sous forme de « concession », qui permettra par recours à un **montage contractuel unique** d'externaliser à la fois la **réalisation des travaux de construction** du crématorium et **l'exploitation du service (3.1.2.A)** ;
- la délégation de service public sous forme d'« affermage », qui permettra d'externaliser **uniquement l'exploitation du service**. Dans un tel montage, les travaux de construction du crématorium devront être préalablement **réalisés par SQY sous maîtrise d'ouvrage publique** (par recours aux marchés publics) **(3.1.2.B)** ;
- la régie **(3.1.1)**. Là encore, les travaux de construction du crématorium devront être **réalisés par la SQY sous sa maîtrise d'ouvrage** (marchés publics).

## 1.1 - La régie

La régie est une modalité de gestion du service public, à travers laquelle **la collectivité gère directement le service**. Depuis le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public, décret qui a profondément modifié les dispositions applicables aux régies, les collectivités n'ont la possibilité de créer que trois catégories de régie :

- **soit une régie directe** qui ne fait l'objet d'aucune autonomie financière ou juridique. Le service est alors placé, du point de vue de son organisation et de son fonctionnement, sous l'autorité directe de l'organe délibérant et de l'exécutif de la collectivité. Toutefois, la régie directe ne peut pas être mobilisée en matière de SPIC ;
- **soit une régie dotée de l'autonomie financière** qui a seulement une autonomie de gestion qui se caractérise par un budget spécial annexé à celui de la collectivité, et dont l'organe de direction (à savoir le conseil d'exploitation et le directeur) a un rôle essentiellement consultatif, le pouvoir de décision restant à la collectivité ;
- **soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale** dont les organes de direction (conseil d'administration et directeur), dispose de réels pouvoirs de décision.

L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiés dans le CGCT aux articles L. 1412-1 et L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires. Les textes réglementaires s'intéressent aux régies dites municipales mais les règles édictées à leur occasion s'appliquent quelque soit la nature de la collectivité considérée.

Outre les principes régissant les régies directes, dont le fonctionnement est directement rattaché à celui de la collectivité, on peut résumer les caractéristiques de deux autres types de régies de la manière suivante :

| Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière                                                                                                                                                                          | Régie dotée de la seule autonomie financière                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La création est décidée par délibération du conseil communautaire.                                                                                                                                                                          | La création est décidée par délibération du conseil communautaire                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.                                                                                                                                                  | La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| La régie est administrée par un conseil d'administration et un directeur désigné par le conseil communautaire sur proposition du Président (article L. 2221-10 du CGCT).<br><br>Les élus du conseil communautaire y détiennent la majorité. | La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du Président et du conseil communautaire. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil communautaire. Le directeur est nommé par le président dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation. |

|                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.                                                                                                                      | Le conseil communautaire, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.                                                                        |
| Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Dans le cas d'un SPIC, il est préparé par le directeur et voté par le conseil d'administration. | Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le conseil communautaire. Il est annexé à celui de SQY. |
| Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier-payeur général.     | L'agent comptable est celui de SQY.                                                                                                                                                                                                                                       |
| La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil communautaire.                                                                                                                                                  | La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil communautaire.                                                                                                                                                                                                  |

Dans le cadre d'une gestion du service public en régie, la collectivité prend en charge les aspects stratégiques et opérationnels de la gestion du service public.

Dès lors :

- le personnel est directement recruté par la collectivité chargée de la gestion du service public, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'agents contractuels de droit public ou de droit privé ;
- les biens nécessaires à l'exploitation du service public appartiennent à la collectivité : dans un tel montage, la collectivité finance et réalise sous sa maîtrise d'ouvrage les travaux de construction de l'équipement ;
- le financement de la gestion du service public en régie est assuré par le budget de la collectivité.

La collectivité peut toutefois confier des prestations particulières à des tiers dans le cadre de marchés de services, de fournitures et de travaux. Le (ou les) titulaire(s) du (des) marché(s) public(s) demeure(nt) un (de) simple(s) prestataire(s) de service agissant pour le compte de la collectivité. La responsabilité du service ne lui (leur) est pas transférée.

## 1.2 - La gestion déléguée

En droit français, la gestion déléguée d'un service public prend la forme d'un contrat de délégation de service public.

Ainsi, aux termes de l'article L. 1411-1 du CGCT, dans sa version issue de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 :

« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. ».

En outre, aux termes des dispositions de l'article L. 1121-1 du Code de la commande publique :

« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés ».

La délégation de service public est donc un contrat de concession par lequel une collectivité territoriale confie la gestion d'un service public dont elle a la charge à un délégataire, en transférant à ce dernier le risque lié à l'exploitation du service, **en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.**

Les deux caractéristiques principales de ce type de montage sont donc :

- **son objet** : l'activité sur laquelle porte la délégation doit constituer une activité de service public ; et
- **le mode de rémunération du partenaire privé** : celui-ci doit se rémunérer sur l'exploitation du service, étant entendu que cette rémunération peut également être assortie d'un prix, dès lors toutefois que le partenaire privé conserve à sa charge **une part significative de risque** lié à cette exploitation.

Bien que, comme le précise les dispositions de l'article L. 1121-3 du Code de la commande publique : « La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une **concession de services**<sup>1</sup> » cela ne remet pas en cause la typologie classique des délégations de service public au sein de laquelle on distingue traditionnellement, au moins **deux montages contractuels distincts : la concession et l'affermage.**

---

<sup>1</sup> Voir ainsi réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 30/06/16 - page 2917 (question écrite n°20826 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 24/03/16 - page 1154).

## A. La concession

La concession de service public est ainsi le mode de gestion par lequel la collectivité charge son cocontractant de « **construire des ouvrages** », « **de réaliser des travaux** » de premier établissement **et d'exploiter le service public dont les ouvrages construits seront le siège**, à charge pour ce dernier de se **rémunérer sur cette exploitation**.

Les principales caractéristiques de ce type de montage sont les suivantes :

- **Charge des investissements** : la première caractéristique de la concession de service public est de mettre les investissements immobiliers (travaux) ou mobiliers (moyens de transport, systèmes informatiques, etc.) à la charge du concessionnaire. Ce dernier a pour mission de financer l'investissement sur fonds propres ou par financement extérieur. Pour qu'un contrat soit une concession, il n'est cependant pas nécessaire que l'entreprise assure le financement de la totalité de l'investissement ; sans préjudice du respect des règles relatives notamment aux aides d'Etat, le financement d'une partie des investissements par le concédant est possible dans certains cas.
  - La concession doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et **ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des investissements réalisés**<sup>2</sup>
  - **Maîtrise d'ouvrage** des travaux : le concessionnaire est chargé de conclure les marchés nécessaires à la réalisation des ouvrages et à l'acquisition des biens (marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre, d'assistance, etc.) ; il a, de ce fait, la qualité de « maître d'ouvrage ».
- Il convient de rappeler que l'infrastructure construite par le concessionnaire est toutefois considérée comme étant, **ab initio, propriété du concédant** puisqu'il constitue un bien de retour.
- **Rémunération** : la **rémunération du concessionnaire doit provenir de l'exploitation du service** mais peut également, désormais, être **assortie d'un prix**. Toutefois, et nonobstant le versement d'un prix par la collectivité, le concessionnaire doit supporter une part « **non négligeable** » du **risque** lié à l'exploitation du service.

## B. L'affermage

L'affermage se distingue de la concession essentiellement par le fait que **les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au délégataire par la collectivité** qui, en règle générale, en a assuré le financement, le délégataire étant chargé de la maintenance de ces ouvrages<sup>3</sup>.

Ainsi, dans le cas où le délégataire a la charge du renouvellement et des extensions des ouvrages siège du service, il faut considérer qu'il a en réalité la qualité de concessionnaire, sans que cette requalification implique toutefois par elle-même une quelconque illégalité.

---

<sup>2</sup> Aux termes des dispositions de l'article L. 3114-7 du code de la commande publique : « La durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire ».

<sup>3</sup> CE, 29 avril 1987, Commune d'Elancourt, RFDA 1987, p. 525, concl. Robineau ; AJDA 1987, p. 543, obs. Prétot.

Comme dans le système de la concession, la rémunération du délégataire doit provenir de l'exploitation du service (éventuellement assortie d'un prix), mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement technique des biens mis à disposition

Dans la mesure où le délégataire n'est pas responsable des investissements de premier établissement :

- il appartient à la collectivité de réaliser ces investissements sous maîtrise d'ouvrage publique (réalisation des travaux de construction des ouvrages par recours aux marchés publics) ;
- la durée des contrats d'affermage est généralement plus courte que celle des contrats de concession<sup>4</sup>.

## 2. ANALYSE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES POUR L'EXPLOITATION DU CREMATORIUM

### 2.1 - La régie

Le mode de gestion en régie semble peu pertinent pour l'exploitation d'un crématorium dès lors que l'exploitation d'un tel service nécessite, compte tenu de la nature des activités, des compétences spécifiques dont ne dispose pas SQY aujourd'hui.

En outre, le recours à un tel mode de gestion nécessiterait :

- la réalisation de l'ensemble des investissements nécessaires à la construction du crématorium par SQY;
- la conclusion par SQY de plusieurs marchés publics (maîtrise d'œuvre, travaux, service) en vue d'assurer la conception, la construction et éventuellement le GER du crématorium ;
- la prise en charge directe et intégrale des coûts du service et des risques associés à l'exploitation, par le budget de SQY;
- le recrutement et la prise en charge par SQY de l'ensemble des personnels affectés au service.

Eu égard à son coût et aux risques qu'il ferait peser sur le budget de SQY, le recours à un montage de type régie en vue de l'exploitation du crématorium ne paraît donc pas adapté.

---

<sup>4</sup> Aux termes des dispositions de l'article R. 3114-2 du code de la commande publique : « Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat ». Dès lors, et en l'absence d'investissement, ces dispositions peuvent s'interpréter comme limitant à 5 ans la durée des contrats de délégation de service public de type « affermage ».

## 2.2 - La gestion déléguée

Compte tenu de ses caractéristiques et des orientations stratégiques prises par SQY le recours à un montage sous forme de gestion déléguée, paraît le plus pertinent en vue de l'exploitation d'un crématorium.

En effet, sur le plan technique, la gestion d'un crématorium correspond à une exploitation qui requiert **un savoir-faire et une technicité que SQY n'a pas actuellement développés en interne.**

Dès lors, compte tenu des contraintes inhérentes à l'exploitation d'un crématorium, il apparaît souhaitable que SQY fasse appel à un exploitant professionnel disposant déjà des compétences et du savoir-faire dans le cadre d'un mode de gestion permettant souplesse et réactivité et dans l'objectif d'assurer un niveau de service optimal pour les familles<sup>5</sup>.

En outre, le recours à un mode de gestion déléguée permettra de **faire peser sur une entreprise professionnelle du secteur l'ensemble des risques propres à une telle activité**, et notamment :

- **le risque commercial** lié à l'évolution de l'activité (aléa économique) ;
- **l'ensemble des risques techniques lié au fonctionnement des équipements** (entretien et maintenance afin de disposer en permanence d'équipements répondant aux exigences légales et réglementaires, coûts de l'énergie, etc).

Enfin, l'expertise et le savoir-faire de l'entreprise devrait permettre une **optimisation des coûts globaux d'exploitation du service** par rapport à une gestion en régie, nécessairement plus coûteuse du fait, notamment des contraintes liées aux règles de comptabilité publique, aux procédures de marchés ou encore au statut des agents.

Il convient de noter que délégation ne signifie pas privatisation, et la collectivité conservera, tout au long du contrat, **une place prépondérante dans le cadre de la définition des obligations et de la politique tarifaire du service ainsi que dans le contrôle du délégataire.**

S'agissant du **mode de gestion déléguée**, il est possible, comme il a été précisé ci-avant dans le présent rapport, de recourir soit à une délégation de service public sous forme de concession soit à une délégation de service public sous forme d'affermage.

Comme il a déjà été souligné, la principale différence entre ces deux modes de gestion déléguée réside dans les modalités de réalisation des investissements nécessaires à la construction des ouvrages qui seront le siège des services (en l'espèce, le crématorium) :

- dans le cadre d'une délégation de service public **sous forme de concession** : ces investissements devront être réalisés par le délégataire ;

---

<sup>5</sup> Animée par cette recherche de qualité rapportée au coût de ce service public et de capitalisation d'une compétence métier éprouvée, la collectivité n'envisage pas la gestion par l'intermédiaire de sociétés commerciales de type SEM ou SPL.

- dans le cadre d'une délégation de service public sous forme d'affermage : ces investissements devront être réalisés par SQY.

Eu égard aux coûts que de tels investissements feraient peser sur le budget de SQY, mais aussi aux risques que feraient peser sur SQY la mise en œuvre de travaux d'une telle ampleur en qualité de maître d'ouvrage, le recours à un montage sous forme de concession, paraît le plus à même de répondre aux besoins et aux attentes de SQY pour la réalisation et l'exploitation du crématorium.

### 3. CONCLUSION SUR LE MODE DE GESTION ENVISAGE

Au regard des éléments développés ci-avant, la délégation de service public sous forme de concession semble le mode de gestion le plus adapté en vue de la construction et de l'exploitation du crématorium.

## 04

# Caractéristiques du contrat de délégation de service public et des prestations confiées au futur délégataire

## 1. L'OBJET ET LA NATURE DU CONTRAT

Le contrat aura pour objet de confier, au délégataire, la création puis l'exploitation d'un crématorium.

Le délégataire aura donc à sa charge :

- le financement, la conception et la réalisation des travaux nécessaires à la construction du crématorium et des équipements annexes au bâti principal, y compris les VRD et le parking ;
- l'exploitation du crématorium et de ses annexes dans le respect de la réglementation applicable à ce type d'activité et en vue de satisfaire pleinement les attentes des familles.

Le délégataire supportera l'ensemble des risques d'exploitation des services du crématorium (rémunération perçue sur les usagers).

Le contrat sera assis sur une offre de référence basée sur une estimation du nombre de crémations annuelles.

## 2. LA DUREE DU CONTRAT

Afin de tenir compte de la durée d'amortissement des investissements nécessaires à la construction du crématorium et de ses équipements, le contrat sera conclu sur la base d'une durée de 20 ans.

## 3. LES PRINCIPALES MISSIONS DU DELEGATAIRE

Le délégataire réalisera sous sa propre maîtrise d'ouvrage et ses seules responsabilités l'ensemble des ouvrages, équipements et biens mobiliers ou immobiliers nécessaires à l'exploitation du service. A ce titre, il sera notamment chargé de :

- réaliser les études préalables (études architecturales et d'ingénierie) nécessaires à la réalisation des ouvrages ;
- obtenir les autorisations administratives nécessaires (permis de construire, ERP, etc.) à la réalisation et à l'exploitation des ouvrages ;
- réaliser l'ensemble des travaux conformément aux règles de l'art, aux prescriptions réglementaires et à celles résultant des autorisations administratives obtenues ;
- financer l'ensemble de ces études et travaux.

Le délégataire assurera également directement l'exploitation du crématorium dans le respect des principes d'organisation et de fonctionnement du service public.

Dans le cadre de l'autonomie de gestion que lui confère sa qualité de délégataire de service public, le délégataire définira et mettra en œuvre les moyens appropriés pour atteindre les objectifs fixés par SQY.

Il contractera à cet égard une **obligation de résultat qui pourra être sanctionnée** (sanctions financières - pénalités -, sanction coercitive, résiliation pour faute).

Le délégataire sera ainsi seul responsable de la **bonne gestion du service**.

A ce titre, il assumera seul notamment :

- **la gestion du personnel ;**
- **la relation contractuelle et commerciale avec les usagers** (accueil, information et accompagnement des familles) ;
- **la responsabilité des opérations de crémation :**
  - la réception des cercueils et leur conservation en attendant la crémation ;
  - l'organisation des cérémonies à la demande des familles ou de leurs mandataires ;
  - la crémation des pièces anatomiques d'origine humaine à la demande des établissements de santé ;
  - la crémation des cercueils et des restes mortels ;
  - la pulvérisation des cendres ;
  - le recueil des cendres ;
  - la remise des cendres aux familles et éventuellement le stockage temporaire des urnes, notamment pour le cas où les familles ne souhaitent pas récupérer immédiatement les cendres ;
  - la dispersion des cendres et les opérations nécessaires à l'enfouissement des cendres ou au scellement des urnes, à la demande des familles ou de leur mandataire ;
- **l'entretien et la maintenance des ouvrages, du four et des équipements** qui devront répondre en permanence à la réglementation applicable ainsi qu'aux besoins du service.

## 4. LE REGIME FINANCIER DU CONTRAT

Le délégataire tirera sa rémunération de l'exploitation du crématorium, sous la forme des **recettes tarifaires perçues sur les usagers du service**.

Le délégataire assumera l'ensemble des charges résultant des missions qui lui sont confiées au titre du contrat.

Le délégataire supportera ainsi intégralement l'aléa de l'exploitation et le risque commercial en découlant, pendant la durée du contrat. Le délégataire exploitera donc le service public à **ses risques et périls** sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel établi pour toute la durée du contrat et annexé au contrat.

En outre, en contrepartie de la mise à disposition du domaine public, le délégataire versera chaque année à SQY une **redevance minimum garantie**, acquise dans tous les cas à SQY, ainsi qu'une **redevance variable** annuelle dont les modalités de calcul seront précisées dans le contrat.

Le régime financier du contrat comprendra donc les éléments suivants :

- **les produits issus des recettes commerciales** perçues sur les usagers du service pour la vente des services, sur la base des tarifs définis par délibération de SQY;

- les charges supportées par le délégataire en fonction des missions qui lui sont confiées au titre du contrat ;
- les redevances versées par le délégataire à SQY.

## 5. LES OBLIGATIONS DE SQY

SQY conservera un **pouvoir de contrôle** sur la bonne réalisation des travaux, sur le bon déroulement de l'exploitation du service ainsi que sur la gestion du service par le biais d'outils qui seront précisés dans le contrat.

Dans tous les cas, les dispositions de l'articles L. 3131-5 du code de la commande publique prévoient :

*« Le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services.*

*Lorsque la gestion d'un service public est concédée, y compris dans le cas prévu à l'article L. 1121-4, ce rapport permet en outre aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».*

# 05

## Conclusion

Compte tenu des objectifs de SQY, des contraintes afférentes à l'exploitation d'un crématorium et de la nature du service, la solution de la délégation de service public sous forme de concession apparaît comme la mieux adaptée.

SQY ne souhaite pas prendre en charge les investissements nécessaires à la construction du crématorium, ni les risques liés aux opérations de construction, ni la responsabilité technique, juridique et financière liée à l'exploitation du service.

En effet, elle ne dispose ni des moyens budgétaires et financiers, ni des moyens humains et techniques suffisants.

Or :

- une gestion en régie aurait pour conséquence de faire peser l'intégralité du coût des travaux nécessaires à la réalisation des ouvrages sur le budget de SQY, et d'alourdir ses charges de personnel et de fonctionnement, tout en l'exposant aux risques inhérents à l'exploitation de tels équipements (aléa commercial, risques d'exploitation) ;
- une gestion dans le cadre d'une délégation de service public sous forme d'affermage permettrait quant à elle de confier l'exploitation du service à un tiers, chargé d'assurer cette exploitation à ses risques et périls, et donc de ne pas exposer SQY aux risques inhérent à une telle gestion. Toutefois, dans le cadre d'un tel montage, l'intégralité du coût des investissements nécessaires à la réalisation du crématorium et de ses équipements (ainsi que les risques afférents à la qualité de maître d'ouvrage), continueraient de peser sur SQY.

En permettant d'externaliser à un tiers non seulement le financement, mais également la réalisation des travaux nécessaires à la construction du crématorium, puis l'exploitation du service public, **la délégation de service public sous forme de concession**, paraît être le montage le plus à même de répondre aux attentes, besoins et contraintes de SQY.

Dans le cadre de la procédure de délégation de service public codifiée par l'article L. 1411-1 et suivants du CGCT ainsi que par les dispositions du code de la commande publique, le Conseil Communautaire, après avis du Comité Social Territorial et de la Commission consultative des services publics locaux, sera donc appelé à se prononcer sur le principe du recours à la délégation de service public sous forme de concession pour la création et l'exploitation du crématorium.