



Cercle National du Recyclage

**LES MODES DE COOPÉRATION
POUR LES INTERCOMMUNALITÉS
EN CHARGE DE LA GESTION DES DÉCHETS**

Février 2015

Ce dossier thématique a été réalisé à l'initiative du
Cercle National du Recyclage
23, rue Gosselet – 59000 LILLE
Tél. : 03.20.85.85.22
Fax : 03.20.86.10.73
E-mail : cnr@nordnet.fr

Conception, recherche et rédaction :
Estelle GAUMAIN
avec l'appui de Bertrand BOHAIN, Paul DEFFONTAINE, Yves FAURE,
Jean Patrick MASSON, Delphine GOURLET, Marie RODRIGUEZ et Jean-Louis SCICOLONE.

Le contenu de ce dossier reste de la seule responsabilité du **Cercle National du Recyclage**.
En cas d'erreurs ou d'inexactitudes, plutôt que de nous en tenir excessivement rigueur,
merci de nous aider à les corriger en nous communiquant vos observations et commentaires.

© COPYRIGHT CERCLE NATIONAL DU RECYCLAGE 2015 – TOUS DROITS RESERVES



LES MODES DE COOPERATION POUR LES INTERCOMMUNALITES EN CHARGE DE LA GESTION DES DECHETS

INTRODUCTION.....5

| | | |
|------|---|----|
| I. | RÉGLEMENTATION ET JURISPRUDENCE RELATIVES À LA COOPÉRATION PUBLIQUE CONCERNANT LA GESTION DES DÉCHETS | 6 |
| 1. | <i>L'obligation d'appliquer les directives sur les marchés publics.....</i> | 6 |
| 2. | <i>Les coopérations publique-publique pouvant être exonérées des règles de la commande publique.....</i> | 7 |
| 1. | <i>Coopération verticale</i> | 7 |
| 2. | <i>Coopération horizontale.....</i> | 8 |
| II. | LE SILLON ALPIN POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES DÉCHETS (CSA3D) : UNE COOPÉRATION ABOUTIE..... | 15 |
| 1. | <i>Naissance de la réflexion à l'origine de la création de la coopération .</i> | 15 |
| 2. | <i>Présentation générale de la coopération du Sillon Alpin</i> | 15 |
| 3. | <i>Objectifs de la Charte.....</i> | 17 |
| 1. | <i>Constituer un réseau d'échanges.....</i> | 17 |
| 2. | <i>Mutualiser les équipements publics et les compétences</i> | 18 |
| 3. | <i>Développer une stratégie commune</i> | 18 |
| 4. | <i>Modalités de fonctionnement</i> | 18 |
| 5. | <i>Partenariats concrets mis en œuvre</i> | 19 |
| 6. | <i>Avantages / Inconvénients</i> | 20 |
| III. | D'AUTRES EXEMPLES DE COOPÉRATION..... | 21 |
| 1. | <i>Assistance</i> | 21 |
| 1. | <i>Coopération européenne : Communauté urbaine de Strasbourg et Ortenau.....</i> | 21 |
| 2. | <i>Coopération ponctuelle : Communauté de communes du Pays de Mormal et Maroilles et Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois</i> | 22 |



| | |
|--|-----------|
| 2. Coopération fonctionnelle | 23 |
| 1. <i>Coopération du Syndicat Mixte de la Vallée de l'Oise (SMVO) et du Syndicat Départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne (Valor'Aisne)</i> | <i>23</i> |
| 2. <i>Coopération : Dreux Agglomération, Chartres Métropole, le SOMEL et ses syndicats.....</i> | <i>24</i> |
| 3. Répondre à un appel d'offre | 25 |

| | |
|-------------------------|-----------|
| CONCLUSION | 27 |
|-------------------------|-----------|

| | |
|----------------------------|-----------|
| BIBLIOGRAPHIE | 29 |
|----------------------------|-----------|

| | |
|----------------------------|-----------|
| REMERCIEMENTS | 30 |
|----------------------------|-----------|



INTRODUCTION

Aujourd'hui, les collectivités locales cherchent de plus à plus à coopérer entre elles afin de réaliser des économies et à rationaliser les services tout en conservant une indépendance institutionnelle. La gestion des déchets n'échappe pas à cette volonté. En effet, les collectivités locales souhaitent notamment optimiser le fonctionnement de leurs installations avec l'apport de tonnages extérieurs, trouver des solutions face à des carences en exutoire, limiter le transport des déchets, rationaliser le dimensionnement des équipements, renforcer la cohésion territoriale en matière de politique déchets par exemple pour la communication ou la prévention, pouvoir échanger avec d'autres collectivités sur des problématiques communes... Pour parvenir à ces objectifs, les collectivités et leurs groupements peuvent mettre en place différents modes de coopération. Par exemple, elles peuvent s'associer pour exercer leur compétence en créant un organisme public de coopération. Elles peuvent également passer des conventions de coopération, mais celles-ci engendrent alors de nombreuses questions du point de vue réglementaire et juridique.

La coopération peut concerner autant les échanges d'idées et que les échanges matériels, notamment dans le cadre d'entente économique, technique ou financière. Si la coopération n'implique aucune rémunération ni aucun échange de droits et d'obligations réciproques, il n'y a aucune difficulté ; mais dans le cas contraire, la législation sur les marchés publics s'applique. En effet, d'après la réglementation en vigueur, les contrats conclus à titre onéreux entre deux pouvoirs adjudicateurs relèvent par principe du droit de la commande publique. Cette obligation a longtemps été un frein à la coopération publique lorsqu'elle implique des échanges financiers.

Mais ces dernières années, la jurisprudence a permis de faire évoluer de manière intéressante les possibilités de coopération entre collectivités territoriales.

Tout d'abord, **la jurisprudence avec l'« arrêt Teckal » de 1999** a permis aux contrats dits de « quasi-régie » - lorsqu'une prestation est effectuée par un groupement pour l'un des ses membres - d'échapper à l'application des règles de la commande publique.

Puis, **la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en 2009** a ouvert de nouvelles perspectives concernant la coopération non institutionnalisée entre collectivités territoriales, les plaçant hors du champ de la commande publique. Celle-ci a ensuite été **relayée par la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010** codifiant cette exception dans le Code Général de Collectivités Territoriales (CGCT), **et par la jurisprudence du Conseil d'Etat en 2012.**

Néanmoins, quelque soit le type de coopération, il est nécessaire de répondre à plusieurs conditions pour échapper au droit de la commande publique.

Actuellement, il est difficile pour les collectivités locales de savoir **dans quels cas une convention de coopération peut être exonérée des règles de la commande publique et ceux dans lesquels les directives sur les marchés publics s'appliquent.** Or elles ont besoin de créer des coopérations présentant à la fois une **parfaite sécurité juridique et une efficacité opérationnelle.**

Afin d'éclaircir les collectivités locales sur le sujet, le **Cercle National du Recyclage** a souhaité présenter, à travers cette note, la « coopération publique-publique ».

Tout d'abord, le **Cercle National du Recyclage** rappelle la réglementation et la jurisprudence relatives à la coopération entre les collectivités territoriales et/ou leurs groupements. Le **Cercle National du Recyclage** s'est ensuite intéressé plus particulièrement au cas de la coopération verticale, c'est-à-dire entre des collectivités locales totalement indépendantes, en détaillant d'abord la coopération du Sillon Alpin, puis en présentant d'autres exemples de coopérations.



I. REGLEMENTATION ET JURISPRUDENCE RELATIVES A LA COOPERATION PUBLIQUE CONCERNANT LA GESTION DES DECHETS

Aujourd'hui, les collectivités locales, en tant que pouvoirs adjudicateurs, qui souhaitent coopérer entre elles, ont souvent du mal à distinguer les cas dans lesquels la réglementation sur les marchés publics s'applique et ceux dans lesquels elle ne s'applique pas. Cette première partie vise à éclaircir ce point.

1. L'obligation d'appliquer les directives sur les marchés publics

Les directives sur les marchés publics s'appliquent lorsqu'un pouvoir adjudicateur¹ conclut un contrat à titre onéreux² avec une autre entité juridique. Dans ce cas, peu importe que l'entité soit privée ou publique.

En effet, l'article 1^{er} de la directive 2004/18/CE précise : « Les termes «*entrepreneur*», «*fournisseur*» et «*prestataire de services*» désignent toute personne physique ou morale ou **entité publique** ou groupement de ces personnes et/ou organismes qui offre, respectivement, la réalisation de travaux et/ou d'ouvrages, des produits ou des services sur le marché ».

Ainsi, une collectivité, qui souhaite fournir une prestation à une autre collectivité, si elles ne sont pas liées de manière institutionnelle par la création d'une entité, doit répondre à un appel d'offre.

Pour qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou qu'une collectivité territoriale puisse envoyer ses déchets dans une installation d'un autre EPCI ou d'une autre collectivité territoriale, normalement elle doit passer par la passation de marchés publics en publiant un appel d'offre et en respectant les règles de la commande publique.

Cependant **des collectivités locales ou leurs groupements peuvent s'entraider. Si cette entraide n'implique aucune rémunération ni aucun échange de droits et d'obligations réciproques, il ne s'agit pas d'une prestation de service ; par conséquent, la législation sur les marchés publics ne s'applique pas.** Il est possible d'imaginer que c'est le cas par exemple lorsque plusieurs collectivités ou groupements créent un réseau d'échanges d'informations sur la gestion des déchets en ne mettant en jeu aucune ressource financière.

Il est également important de rappeler que, selon la jurisprudence, un contrat ne peut échapper à la notion de marché public du seul fait que sa rémunération reste limitée au remboursement des frais encourus pour fournir le service convenu.

Cependant, les marchés publics permettent aux pouvoirs adjudicateurs de pouvoir coopérer par le biais des groupements de commande.

Remarque : cas de groupement de commandes

Des pouvoirs adjudicateurs peuvent également coopérer en achetant ensemble des prestations. **L'article 8 du Code des marchés publics prévoit la possibilité de créer un groupement de commandes.** Cet outil permet aux collectivités de se regrouper pour faire appel au marché afin de répondre à un besoin commun, par une seule procédure de COpassation. Les collectivités sont alors co-maîtres de l'ouvrage.

¹ : désigne l'acheteur public, d'après l'article 2 du Code des Marchés Publics sont considérés comme « pouvoirs adjudicateurs » : l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ; et les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

² : Un contrat conclu à titre onéreux est un contrat dans lequel le fournisseur de prestation supporte la charge des risques liée au contrat.



Les groupements de commandes peuvent être institués entre des collectivités territoriales, entre des établissements publics locaux ou entre des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Même si les EPCI ne sont pas clairement citées, d'après la jurisprudence, les EPCI peuvent participer à ce type de groupement de commandes.

Un groupement de commandes est constitué par une simple convention signée par les membres du groupement, et qui définit les modalités de fonctionnement du groupement et désigne un coordonnateur parmi les membres. Chaque membre s'engage à signer avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres, tels qu'ils a préalablement déterminés.

Le groupement de commandes permet à chaque membre d'être lié directement au titulaire du marché et de disposer d'un pouvoir de contrôle afin de s'assurer de la bonne exécution du marché (pénalités, résiliation...).

Lorsque les pouvoirs adjudicateurs concluent entre eux des contrats à titre onéreux, ils doivent appliquer la directive sur les marchés publics, suivant la règle générale selon laquelle sont couverts les contrats conclus entre des personnes juridiques distinctes. Pour les collectivités locales, la question est de savoir dans quel cas ces contrats peuvent être exclus de ce champ d'application.

2. Les coopérations publique-publique pouvant être exonérées des règles de la commande publique

La jurisprudence, puis la législation, ont apporté plus de lisibilité sur les modalités de convention entre territoires.

Les conventions de prestations de services entre collectivités locales **sont normalement des marchés publics**. Cependant, certaines de ces conventions peuvent ne pas être considérées comme des marchés publics ou peuvent être exonérées des règles de la commande publique, selon certaines conditions prévues par la jurisprudence. **Deux types de coopération peuvent échappées à cette obligation** d'appliquer le droit sur les marchés publics : **la coopération verticale** et **la coopération horizontale**.

La **coopération verticale (ou structurelle)** correspond à la **mise à disposition de services** entre un EPCI et un de ses membres. Ce type de coopération nécessite un contrôle conjoint sur une entité distincte chargée d'effectuer la mission.

Tandis que la **coopération horizontale (ou fonctionnelle)** correspond à une **mutualisation de services** entre deux collectivités ou deux groupements totalement indépendants. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de créer de nouvelle entité.

1. Coopération verticale

La coopération verticale nécessite de distinguer deux cas :

- **ascendante** : la prestation de service est rendue par une ou plusieurs communes membres au bénéfice de l'EPCI, pour la mise en œuvre de compétences que celui-ci a reçue mais ne souhaite pas exercer avec ses moyens propres ;
- **descendante** : la prestation est rendue par l'EPCI à une ou plusieurs des communes membres pour l'exercice de compétences qu'elles ont conservées, ou de fonctions de gestion dont elles conservent la responsabilité sans souhaiter continuer d'avoir en propre les services nécessaires à leur mise en œuvre.

La **mutualisation ascendante correspond au principe fondateur de l'intercommunalité**, qui n'exerce ses compétences que par délégation de ses communes membres. Le transfert de compétence doit être accompagné par un transfert des services.



Cependant, depuis la loi portant réforme des collectivités territoriales de 2010, d'après l'article L.5211-4-1 du CGCT, dans le cas d'un transfert partiel de compétences, la commune peut alors, dans un souci de bonne organisation, conserver tout ou partie du service concerné et le mettre à disposition de l'EPCI.

Dans le cas de **coopération descendante**, d'après le même article L.5211-4-1 du CGCT, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Dans les deux types de mise à disposition, **une convention doit être passée qui fixe les conditions de la mise à disposition et les modalités de remboursement des dépenses engagées.** La collectivité qui met à disposition ses services ne peut pas demander plus que le coût réel du service constaté dans le compte administratif.

D'après un rapport du Sénat, l'expression « **bonne organisation des services** » vise à exprimer le fait qu'il ne s'agit pas d'une mise à disposition de type concurrentielle, mais d'une simple mesure de bonne administration au sein de la sphère publique.

Dans le cas de la **coopération descendante**, les contrats répondant aux critères dits de « prestations intégrées » ou de « quasi-régies »³ bénéficient d'une exception concernant l'application de la commande publique.

Ainsi d'après l'arrêt Teckal du 18 novembre 1999⁴, les règles de publicité et de mise en concurrence ne sont pas applicables aux prestations accomplies par un groupement (constitué exclusivement de personnes publiques) pour l'un des ses membres. La Cour a posé deux critères cumulatifs pour exempter cette relation des règles sur les marchés publics :

- le pouvoir adjudicateur (la ou les collectivités membres) exerce sur le groupement un **contrôle analogue** à celui qu'il exerce sur ses propres services,
- et le groupement **réalise l'essentiel de son activité avec le ou les collectivités qui le détiennent.**

De manière plus détaillée, la jurisprudence estime qu'un pouvoir adjudicateur ne peut exercer aucun contrôle de type « quasi-régie » sur une entité lorsqu'une ou plusieurs entreprises privées détiennent également une participation dans cette entité. Elle couvre uniquement les cas où l'entité ne détient pas de capitaux privés et qu'elle dépend du pouvoir adjudicateur tant sur le plan organisationnel qu'économique.

Ensuite, concernant le contrôle analogue, la manière dont il est exercé importe peu, mais il doit s'agir d'une possibilité d'influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes. De plus, s'il y a plusieurs pouvoirs adjudicateurs, ce contrôle peut être exercé conjointement. La présence de représentants des pouvoirs adjudicateurs dans les organes décisionnels ou la forme sociale de l'entité peuvent servir d'indication sur l'existence d'un contrôle de type « quasi-régie ».

Enfin, concernant le deuxième critère, la Cour **a clarifié dans un autre arrêt la signification de « l'essentiel de son activité »**. Les activités de l'entité doivent être consacrées principalement au pouvoir adjudicateur. Toute autre activité ne doit revêtir qu'un caractère marginal.

2. *Coopération horizontale*

³ : Contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre.

⁴ : CJUE, Arrêt du 18 novembre 1999, Teckal Sarl, Affaire C-107/98



Concernant les collaborations par contrats de collectivités, ayant chacune leur autonomie et n'étant pas regroupées au sein d'une structure dédiée, la jurisprudence communautaire reconnaît une exemption aux règles de la commande publique.

- Arrêt de Hambourg

Dans l'arrêt du 9 juin 2009⁵, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a considéré que la convention entre la ville de Hambourg et quatre entités publiques locales (Landkreise), destinée à assurer la mutualisation du traitement de leurs déchets, ne relevait pas des règles de la commande publique.

Par ce contrat, la ville de Hambourg offre aux quatre Landkreise une capacité de traitement de 120 000 t dans une installation de valorisation thermique des déchets, moyennant rémunération. La Cour a estimé que les contrats de coopération ne sont pas des marchés publics, mais sont une mesure interne d'organisation administrative et donc hors du champ d'application des directives des marchés publics.

La Cour explique que les services de la ville de Hambourg ne peuvent être considérés comme un prestataire de service puisqu'ils n'assument nullement la responsabilité de l'exploitation de cette installation et n'offrent aucune garantie à cet égard, en cas d'arrêt ou de dysfonctionnement de l'installation, leurs obligations se limitent à offrir des capacités de remplacement.

La Cour a également précisé d'une part que le droit de l'Union Européenne n'impose pas aux pouvoirs adjudicateurs d'utiliser une forme juridique particulière pour effectuer conjointement leurs missions de service public ; d'autre part, que « [...] *pareille collaboration entre autorités publiques ne saurait remettre en cause l'objectif principal des règles communautaires en matière de marchés publics, à savoir la libre circulation des services et l'ouverture à la concurrence non faussée dans tous les États membres dès lors que la mise en œuvre de cette coopération est uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public et que le principe d'égalité de traitement des intéressés visé par la directive 92/50 est garanti, de sorte qu'aucune entreprise privée n'est placée dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents.* »

Pour aboutir à cette conclusion, plusieurs critères cumulatifs ont été retenus.

- Tout d'abord, **le contrat de coopération a pour objet d'assurer « la mise en œuvre d'une mission de service public qui est commune » aux collectivités contractantes.** La Cour a également rappelé que l'élimination des déchets est une mission prévue par la Directive du 15 juillet 1975, qui oblige notamment les Etats membres à établir des plans de gestion prévoyant des « mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets ».
- Ensuite, **le contrat doit constituer « l'aboutissement d'une démarche de coopération intercommunale entre les parties » et de réalisation d'économies d'échelle.** Les parties doivent **se porter mutuellement assistance** dans le cadre de l'exécution de leur obligation légale de gestion des déchets. Ainsi, les Landkreise mettent à disposition des services de voirie de la ville de Hambourg les capacités de mise en décharge qu'ils n'utilisent pas eux-mêmes.
- De plus, **cette assistance ne donne pas lieu à d'autres mouvements financiers que ceux correspondant au seul remboursement de la part des charges incombant aux quatre entités**, mais payée à l'exploitant par les services de voirie de la ville de Hambourg.
- Enfin, **le contrat doit être conclu exclusivement entre autorités publiques, sans la participation d'une partie privée et il ne doit pas préjuger de la**

⁵ : CJCE, Arrêt de la cour 9 juin 2009, Commission/Allemagne, affaire C-480/06



passation de marchés publics éventuellement nécessaire en aval pour la construction et l'exploitation de l'installation de traitement.

L'accord doit donc porter sur une réelle coopération visant à effectuer conjointement une mission commune, par opposition à un marché public « normal ». L'exécution de la mission commune implique une participation et des obligations mutuelles, mais elle peut reposer sur une division des tâches, tant que le contrat vise un objectif commun. Par exemple, l'objectif commun peut être le traitement des déchets, et les tâches réparties de sorte qu'une collectivité assure l'incinération et l'autre le compostage.

De plus, **la coopération ne doit pas impliquer de transferts financiers mais uniquement le remboursement des frais réellement encourus pour le service.**

Enfin, **la coopération ne doit être guidée que par des considérations relatives à l'intérêt public et non commerciales.** Si des collectivités partenaires construisent une installation de capacité supérieure à leurs besoins, dans le but de vendre la capacité excédentaire et ainsi réaliser des bénéfices, la coopération ne serait pas régie uniquement par des exigences liées à l'intérêt public.

Ce type de coopération présente des avantages certains, notamment sa simplicité et l'absence de mise en concurrence. Mais l'inconvénient est l'absence de lien contractuel entre les collectivités tierces et le délégataire, ne leur permettant pas d'exercer de contrôle direct sur le traitement des déchets. De plus, **la sécurité juridique de ces conventions semble encore incertaine.**

- Introduction d'une exception en droit interne par la réforme des collectivités territoriales de 2010

Suite à cette jurisprudence communautaire introduisant la possibilité, sur la base de plusieurs critères, de coopérer entre collectivités territoriales sans être soumis au droit des marchés publics, la loi n°2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a codifié, dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), ce cas particulier d'exonération de la commande publique.

D'après l'article L.5111-1 du CGCT, des conventions de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes, et également entre deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). « **Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.** »

L'article L. 5111-1-1 précise que lorsqu'elles ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi, ces conventions prévoient :

- soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants,
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.



Concernant les collectivités ou groupements concernés par ces articles, un point mérite une attention particulière. Les EPCI ne peuvent conclure des conventions basées sur cette réglementation qu'entre eux. Pour rappel, les EPCI au sens du CGCT sont :

- les syndicats de communes,
- les communautés de communes,
- les communautés urbaines,
- les communautés d'agglomération,
- et les métropoles.

Un EPCI ne peut donc pas conclure de convention de coopération avec un syndicat mixte selon le CGCT. Dans le cas de la gestion des déchets, cette disposition est un obstacle important à la coopération.

Ensuite, concernant les conditions pour conclure une telle convention sans recourir aux règles de la commande publique. Le domaine de la gestion des déchets n'étant pas un service non économique d'intérêt général au sens du droit communautaire, pour conclure une convention de coopération dans ce cas, le contrat doit prévoir soit la **mise à disposition du service et des équipements** ou soit la **création d'un service unifié**.

Cette mise à disposition ou de création d'un service unifié correspond à un réel transfert d'autorité sur un ensemble de personnes, de biens... Ce ne sont pas des conventions semblables à une simple prestation de service. Une des collectivités exerce un pouvoir hiérarchique sur le service.

Ces conventions sont considérées comme un mode d'organisation interne de l'administration locale, destinées à optimiser la mise en œuvre des transferts de compétences au profit des organismes de coopération locale.

Le décret d'application de l'article L.5111-1-1 a été publié le 30 janvier 2012, il précise les modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services unifiés et des services mis à disposition. Il a été intégré à l'article R.5111-1 du CGCT.

D'après cet article, le remboursement des frais de fonctionnement du service doit s'effectuer sur la base d'un **coût unitaire de fonctionnement du service**, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la collectivité ou l'EPCI bénéficiaire du service. Concernant la gestion des déchets, les unités de fonctionnement peuvent être par exemple, les tonnages de déchets, le nombre d'habitants, ou encore le nombre de jours.

- La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service, exprimée en unités de fonctionnement.
- **Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, les flux, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.**
- Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par la collectivité ou l'établissement public dont relève le service.
- Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. Le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires du service, chaque année, avant la date d'adoption du budget prévue à l'article L.1612-2. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires du service dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention. Cette périodicité ne peut être supérieure à un an.



La convention doit fixer **uniquement** les modalités de **remboursement** des frais engagés par le service pour la collectivité bénéficiaire. **Elle ne doit pas donner lieu à une rémunération d'une collectivité par une autre.**

Une question reste en suspens concernant les charges à intégrer au coût unitaire de fonctionnement du service, la liste des charges citées : les charges de personnel, les fournitures, les flux, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés ; est-elle exhaustive ? Il est possible de considérer que toutes les charges directement liées au fonctionnement du service, même celles non citées, peuvent être prises en compte dans le calcul du coût unitaire.

Cette possibilité de coopération introduit par le droit interne est très restrictive comparée à l'exception prise en 2009 par le juge communautaire. En effet, il n'est pas possible de recourir à ce type de contrat entre un EPCI et une autre collectivité territoriale. De plus, seule la mise à disposition d'un service ou la création d'un service unifié sont possibles dans le cas d'un service à caractère économique comme la gestion des déchets. Cependant, la loi permet de faciliter les pratiques de coopération et apporte un cadre totalement sécurisé comparé à la jurisprudence communautaire.

- Jurisprudence du Conseil d'Etat

Plus récemment, cette question du respect de la libre concurrence lorsqu'une personne publique intervient sur un marché concurrentiel a été une nouvelle fois soulevée.

Le Conseil d'Etat⁶, le 3 février 2012, a intégré la jurisprudence de la CJCE, lors d'un litige entre un opérateur privé et la communauté d'agglomération d'Annecy. La communauté d'agglomération avait conclu avec la commune de Veyrier-du-lac (non membre de la communauté) une convention, par laquelle la communauté assurait le service public d'eau potable en régie pour le compte de la commune, sur le fondement de l'article L.5221-1 du CGCT.

Cet article précise que « **Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs EPCI ou leurs syndicats mixtes respectifs. Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.** ».


Le Conseil d'Etat a écarté l'application des règles de publicité et de mise en concurrence au motif que l'objectif recherché était celui de la mutualisation entre personnes publiques, et non un objectif économique comme pour un opérateur privé.

D'après le Conseil d'Etat, l'entente ne doit pas permettre « une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel ». De plus, « [...] la convention litigieuse n'a pas provoqué de transferts financiers indirects entre collectivités autres que ceux résultant strictement de la compensation de charges d'investissement et d'exploitation du service mutualisé, et la communauté d'agglomération ne peut être regardée comme agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel. »

La conclusion d'une entente, entre deux ou plusieurs communes, EPCI ou syndicats mixtes, sur le fondement de l'article L.5221-1 du CGCT, n'est pas soumise aux règles de la commande publique, à condition que cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel.

⁶ : CE 3 février 2012, commune Veyrier-du-Lac, req. 353737





Pour déterminer si un contrat de coopération entre collectivités est susceptible d'échapper aux règles de la commande publique, en s'appuyant sur la jurisprudence, une lecture attentive des deux arrêts de juin 2009 et de décembre 2012 est donc nécessaire. L'objet du contrat et les conditions de réalisation devront être examinés en détail.

D'après le principe de libre administration des collectivités, une collectivité peut librement choisir soit d'exercer seule les missions qui lui incombent, soit de les exercer en collaboration avec d'autres autorités publiques, soit de faire appel au marché.

Pour résumé, les collectivités territoriales et leurs groupements demeurent soumis aux obligations relatives à la passation de marchés publics. Cependant, ils peuvent mettre en place deux types de coopération, la coopération verticale et la coopération horizontale, pour exécuter leurs missions de service public en dehors du champ d'application du droit européen sur les marchés publics.

Dans le cas de la coopération verticale, les collectivités coopèrent en contrôlant conjointement une entité tierce chargée d'effectuer la mission. Mais le droit européen sur les marchés publics ne sera pas applicable, uniquement si elles respectent les critères de l'affaire Teckal :

- l'absence de capitaux privés dans l'entité en « quasi-régie »,
- les pouvoirs adjudicateurs exercent sur l'entité un contrôle semblable à celui exercé sur leurs propres services,
- l'entité effectue l'essentiel de ses activités pour les autorités de contrôle.

Si des collectivités souhaitent mettre en place une coopération non institutionnalisée, elles peuvent s'appuyer soit sur le CGCT, soit sur la jurisprudence.

Au niveau réglementaire, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a facilité les possibilités de coopération au sein du bloc local, en permettant aux collectivités de conclure un contrat de coopération sans mise en concurrence en s'appuyant sur les dispositions des articles L.5111-1 et L.5111-1-1. Cependant cette loi demeure restrictive, car elle ne permet pas de conclure ce type de contrat de coopération entre un EPCI et une autre collectivité territoriale, et que seule la mise à disposition d'un service ou la création d'un service unifié permet d'y recourir.

Au niveau de la jurisprudence, les collectivités doivent s'appuyer sur les deux arrêts de juin 2009 et décembre 2012. Pour que la coopération soit en dehors du champ du droit européen sur les marchés publics, elles doivent respecter les conditions cumulatives suivantes :

- le contrat ne doit concerner que des entités publiques, sans participation de capitaux privés,
- le contrat porte sur une réelle coopération visant à effectuer conjointement une mission de service public commune, avec une assistance réciproque,
- la coopération ne doit être guidée que par l'intérêt public, et non poursuivre un objectif économique tel un opérateur privé.

Le CGCT apporte un cadre totalement sécurisé, contrairement à l'utilisation de la jurisprudence communautaire, qui semble plus risquée.

La conclusion de conventions de coopération ou de mutualisation basée sur la jurisprudence impose donc une vigilance particulière. En effet, un contrat de coopération conclu entre personnes publiques n'échappera pas aux règles de la commande publique, si l'ensemble des critères précités ne sont pas réunis.

Les collectivités s'engageant dans ce type de contrat doivent donc être extrêmement vigilantes, les conséquences juridiques peuvent se traduire par des contentieux



devant le juge administratif, en cas de non respect de la commande publique invoqué par un opérateur privé, voire pénal, s'il y a délit de favoritisme.

Dans les parties suivantes, le **Cercle National du Recyclage** a souhaité approfondir le cas de la coopération horizontale en présentant l'exemple de collectivités ayant mis en place ce type de coopération.



II. LE SILLON ALPIN POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES DECHETS (CSA3D) : UNE COOPERATION ABOUTIE

1. Naissance de la réflexion à l'origine de la création de la coopération

Au départ, il existait des tensions entre le syndicat mixte Savoie Déchets et la Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole, qui possèdent chacun un incinérateur.

Le délégataire de l'incinérateur de Grenoble a accueilli les déchets d'une collectivité savoyarde. Or Savoie Déchets comptait sur cette collectivité pour alimenter son four, la conséquence a été une perte de capacité pour le syndicat.

Du coup, les déchets de cette collectivité passaient devant l'incinérateur de Savoie Déchets, situé à Chambéry, pour être incinérés dans celui de la Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole.

Les élus ont donc réagi pour mettre fin à ses incohérences. En effet, est-il logique que les collectivités territoriales investissent dans des outils de traitement qui sont mis à mal par le jeu de marché ?

Outre ce problème de concurrence entre sites, les collectivités locales étaient également confrontées à d'autres enjeux en matière de déchets, elles ont donc estimé qu'il était intéressant d'y réfléchir ensemble.

En parallèle, Savoie Déchets s'était intéressé à la coopération qui existait déjà sur le périmètre lyonnais, Covade (Coopération pour la VALorisation des DEchets), qui associe la Communauté urbaine de Lyon à trois autres syndicats.

Mais cette coopération étant déjà large et au vue de la situation géographique du territoire de la Covade, il était plus cohérent de créer une coopération sur la partie Est de la région Rhône-Alpes.

2. Présentation générale de la coopération du Sillon Alpin

Les collectivités locales du Sillon Alpin et leurs groupements, présents sur les territoires des agglomérations de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute Savoie, ont investi, directement ou indirectement, fortement dans le domaine du développement durable, en particulier dans celui du traitement des déchets (incinération, méthanisation, tri, compostage, enfouissement avec les programmes nécessaires de remises aux normes...) et de la recherche de solutions pérennes dans ce domaine.

Depuis plusieurs années, et en raison de l'interpénétration des bassins de vie et territoires du Sillon Alpin, les services de ces collectivités ou groupements ont, de manière informelle, échangé sur leurs expériences et politiques mises en place à l'occasion de l'exercice de leurs compétences respectives en matière de gestion et traitement des déchets relevant de missions de service public.

Aujourd'hui, ces collectivités se trouvent confrontées à de nouveaux défis :

- baisse des tonnages,
- évolution des déchets : nouvelles filières,
- installation et traitement des déchets nécessitant de lourds investissements,
- évolution de la taille des territoires pertinents pour la gestion des déchets,
- durcissements des contraintes réglementaires,
- enjeux économiques,
- l'engagement du Grenelle de l'environnement préconisant une réduction de 7 % de la production des déchets ménagers et assimilés par habitant et une meilleure valorisation des déchets afin de diminuer de 15 % les quantités partant à l'incinération ou au stockage.



Ces nouveaux défis et impératifs nécessitent la mise en place d'outils de mutualisation et le renforcement de la coopération entre les territoires.

Ainsi, face à l'émergence de ces nouveaux enjeux, certaines collectivités ont souhaité développer une vision stratégique commune, globale et cohérente, leur permettant de dégager des axes de développement tout en garantissant une cohérence dans leurs modalités d'intervention au sein du bassin de vie du Sillon Alpin.

Par ailleurs, un cadre juridique plus formalisé a du être mis en place afin de pérenniser leur collaboration.

Ce projet de coopération concernait au départ 7 collectivités :

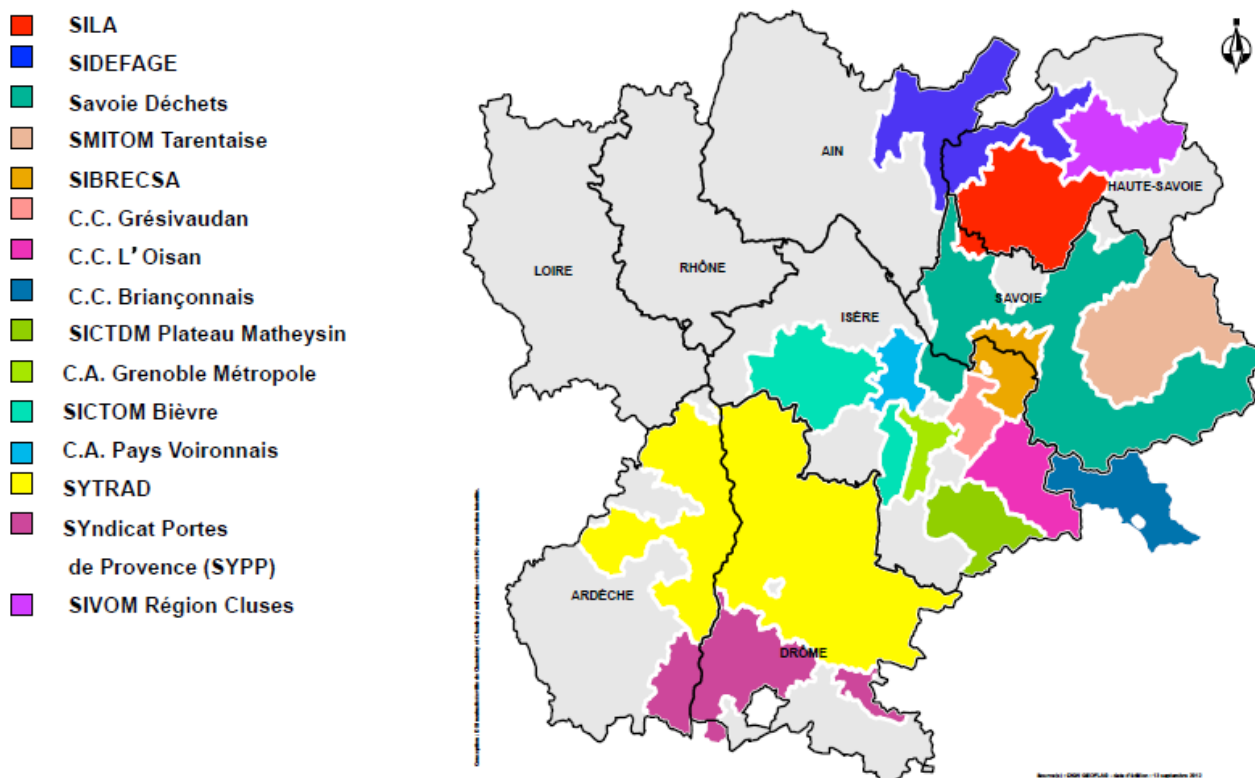
- le Syndicat mixte du Lac d'Annecy (SILA) ;
- le Syndicat mixte Savoie-Déchets ;
- le Syndicat intercommunal du Bréda et de la Combe de Savoie (SIBRECSA) ;
- la Communauté de communes de l'Oisans ;
- la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole ;
- la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais ;
- le Syndicat de traitement des déchets Ardèche-Drôme (SYTRAD).

8 nouveaux adhérents ont été intégrés en 2012 :

- la Communauté de communes du Briançonnais
- la Communauté de communes du Pays du Grésivaudan ;
- le Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des déchets ménagers (SICTDM) de la Matheysine,
- le Syndicat intercommunal de gestion des déchets du Faucigny Genevois (SIDEFAGE),
- le Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de la Bièvre,
- le Syndicat mixte intercommunal de traitement des ordures ménagères (SMITOM) de Tarentaise,
- le Syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) de la région de Cluses,
- le Syndicat des Portes de Provence (SYPP).



TERRITOIRE CSA3D APRES INTEGRATION DES NOUVELLES COLLECTIVITES



3. Objectifs de la Charte

Les principaux objectifs de la CSA3D se déclinent selon trois axes :

- **Constituer** un réseau d'échanges sur des problématiques communes,
- **Mutualiser** les équipements publics et les compétences,
- **Développer** une stratégie commune en matière de gestion et traitement des déchets.

1. Constituer un réseau d'échanges

Les échanges et la coopération doivent passer notamment par :

- la mise en commun des expériences et pratiques en faveur de la prévention et de la réduction à la source des déchets, du recyclage, de la valorisation et du réemploi des déchets, ... ;
- la mise en commun des développements sur les avancées et les progrès technologiques et le partage des expérimentations techniques menées par les adhérents ;
- la mise en commun des évaluations et écobilans des différents systèmes, installations, équipements, procédés, expérimentations de traitement et valorisation des déchets ;
- le partage des retours d'expérience sur le suivi environnemental des installations et leurs performances ;
- l'identification de nouveaux exutoires pour les déchets ;
- l'identification des filières en place de traitement et de transport des déchets et échanges sur leur efficacité respective ;
- le développement de nouvelles filières de traitement des déchets ;



- des recherches et études en vue de la préservation des coûts d'équilibre des différents équipements techniques ;
- toute autre étude, analyse, expertise en matière de gestion et traitement des déchets et susceptibles d'intéresser tous ou certains des adhérents ;
- l'optimisation des coûts de fonctionnement et d'exploitation des équipements des filières en matière de gestion et traitement des déchets.

2. Mutualiser les équipements publics et les compétences

- Mise en place de groupements de commandes pour bénéficier des effets de masse ;
- Synchronisation des plannings d'arrêt de manière à coordonner ces périodes de maintenance obligatoires ou, en cas de panne importante, par la prise en charge des déchets de la structure voisine.

3. Développer une stratégie commune

- Partage d'une vision stratégique globale de la gestion des déchets entre les adhérents et avec les territoires avoisinants ;
- Mise en cohérence, sur les territoires en cause, des stratégies et politiques de gestion des déchets ainsi que des services proposés en matière de déchets aux usagers ;
- Amélioration de la performance des actions et des dispositifs mis en place en termes de prévention et valorisation des déchets ;
- Optimisation des coûts de gestion des déchets et des installations nécessaires à leur traitement ;
- Développement des complémentarités, voire d'une suppléance et d'économies d'échelle, entre les équipements présents sur ces territoires pour la gestion et le traitement des déchets ;
- Limitation des flux entre territoires et promotion des transports alternatifs (ferroviaire notamment) pour la gestion des déchets.

4. Modalités de fonctionnement

L'acte juridique : la charte

La charte constitue un **support juridique contractuel** de la coopération entre EPCI compétents en matière de gestion et traitement des déchets. Elle s'appuie sur les dispositions du droit communautaire et la jurisprudence européenne (CJCE 9 juin 2009, affaire C-480/06) et sur la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (voir Partie I.2.). Ces dispositions permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de conclure, sans mise en concurrence, des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services communs d'intérêt général, ou relatives à l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou qui leur a été transférée.

Fonctionnement

La coopération s'appuie sur un comité de pilotage composé d'élus des EPCI. Chaque adhérent y est représenté par un élu et un suppléant. La présidence est assurée par un des EPCI adhérents, pour une durée d'un an. Les services de l'EPCI du président de la coopération assurent l'intendance et le secrétariat. Les techniciens des ECPI adhérents se réunissent 5 à 6 fois dans l'année.

La coopération fonctionne sans ressource et sans salarié.



Les conseils généraux, en charge des plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux, sont associés au travail de concertation.

5. Partenariats concrets mis en œuvre

Les mâchefers

Très vite, un des premiers sujets abordés a été la problématique des mâchefers. En effet, les EPCI sont confrontées à une absence de débouchés pour les mâchefers dû au fait qu'en zone intra-alpine, il existe déjà assez de remblais et qu'en plaine, la présence des nappes phréatiques compliquent leur utilisation.

Les collectivités produisant des mâchefers ont donc cherché des solutions communes. Ainsi deux axes ont été développés :

- l'emploi d'une salariée de manière collégiale, qui est en charge de la question des emplois du mâchefer,
- un projet de R&D sur l'inertage des mâchefers afin de faciliter leurs emplois.

Le « tourisme » des déchets

Un des autres axes de travail est de limiter les flux de déchets entre les territoires. Chaque territoire possédant ses propres installations, des flux de déchets se croisent en fonction des marchés publics des collectivités. L'objectif est donc de mettre en place une coopération entre les EPCI pour éviter ces transits incohérents de déchets.

Par exemple, afin de réduire ces transports absurdes de déchets, les communautés d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole et du Pays Voironnais ont mutualisé leurs moyens. Ainsi, la Communauté d'agglomération de Grenoble incinère les déchets du Pays Voironnais. Le Pays Voironnais composte les déchets verts de la Communauté d'agglomération de Grenoble.

Cette coopération entre deux EPCI se fait par le passage d'une convention de mise à disposition d'installations et de services, en applications des articles L.5111-1 et L.5111-1-1 du CGCT et conformément à la jurisprudence (CJCE, 9 juin 2009, affaire C-480/06).

Un groupement de vente

En parallèle, les EPCI adhérents ont également mis en place un groupement de vente des sous-produits issus de la collecte sélective.

Un des adhérents a organisé les négociations pour les autres. Les volumes de chacun des membres du Sillon Alpin souhaitant participer, ont été estimés et inclus. La collectivité pilote a invité les traders à faire des offres. Les meilleures offres ont été évaluées collégalement. Il y a eu une négociation collective, mais les EPCI ont ensuite librement contracté avec le repreneur choisi.

Le groupement est intéressant pour le repreneur qui bénéficie de volumes plus conséquents. L'effet de seuil des volumes vendus a permis d'augmenter le tarif moyen de vente pour les EPCI engagés dans ce groupement de vente.

Les études en cours

Différentes études sont en cours, chacune est menée par une collectivité adhérente à la CSA3D.

Par exemple, Savoie Déchets met en œuvre l'étude de R&D sur les mâchefers. La communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole réalise une analyse des flux de déchets sur le périmètre de la CSA3D par le biais de deux stagiaires.

L'implication des collectivités locales est fonction de leur intérêt. Tous les EPCI ne participent pas de la même manière sur le même projet. Par exemple, la problématique du tri-compostage concerne plus les adhérents du sud du territoire de la coopération du Sillon Alpin, tandis que celle des mâchefers concerne plus ceux du nord.



Les échanges

Les EPCI sont devant un monde complexe, le réseau leur permet de partager leurs expériences pour progresser collectivement. Il leur permet de posséder un autre avis que celui des bureaux d'études ou des délégataires. Cette coopération crée un lien en réseau local, au sein duquel les ECPI sont plus proches qu'à un niveau national ou régional, car confrontés aux mêmes problématiques.

6. Avantages / Inconvénients

Avantages :

- La **coopération apporte un regard élargi** par rapport à celui que l'EPCI peut avoir de manière individuelle localement.
- Cette **approche** est intéressante car elle est **transversale politiquement**.
- Le **format de la coopération correspond à un cadre juridique souple** permettant de préserver les spécificités de chacun des adhérents.
- Ces **échanges collégiaux permettent un vrai regard commun sur la gestion des déchets**.

Inconvénients :

- Le **seul risque**, qui peut exister avec ce type de coopération, **serait de rentrer dans une structure trop lourde**. La coopération n'a pas vocation à prendre le format d'un syndicat.
- **Une des seules difficultés pourrait être due au fait que les structures adhérentes ne fonctionnent pas toutes sur les mêmes modalités**. Les membres initiaux étaient plus en charge de la compétence traitement. Lors de l'élargissement, certaines des collectivités ne possédaient que la compétence collecte. Il existe également des différences en termes de population, le nombre d'habitants d'une collectivité à l'autre est très variable. Ces disparités sont à l'origine d'approches différentes d'un EPCI à un autre.



III. D'AUTRES EXEMPLES DE COOPERATION

1. **Assistance**

1. *Coopération européenne : Communauté urbaine de Strasbourg et Ortenau*

La communauté urbaine de Strasbourg et Ortenaukreise en Allemagne ont signé une convention d'assistance mutuelle. **Elle permet aux deux collectivités de se porter assistance en cas d'indisponibilités temporaires de leurs installations de traitement.** L'objectif des deux collectivités est de s'entraider lors de limitations temporaires de capacité, notamment lors d'arrêts momentanés d'une des installations liés à des entretiens ou des pannes.

Cette convention rentre dans le cadre d'une coopération transfrontalière développée sur le territoire de la communauté urbaine et Ortenaukreise, l'Eurodistrict.

La convention est régie par l'**accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière**. Son article 3 précise que « Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. » L'objet de la convention doit permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun.

La communauté urbaine de Strasbourg possède une unité d'incinération des ordures ménagères et l'Ortenaukreis dispose d'une installation de traitement biomécanique des OMR, qui produit du biogaz et des combustibles à haut pouvoir calorifique. Elles sont distantes d'environ 50 km. Les unités appartiennent aux deux entités, mais ce sont les deux exploitants qui mettent en place un contrat d'assurance. Cette convention a été conclue pour une durée de 5 ans. Cette assistance mutuelle doit se faire dans le respect de la réglementation applicable aux mouvements transfrontaliers. Ainsi tous les ans, les exploitants doivent constituer un dossier de notification de transferts de déchets transfrontaliers.



Rappel : Réglementation transport transfrontalier déchets (Source ADEME)

Les transferts transfrontaliers de déchets sont régis par le Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006.

Le présent règlement prévoit deux procédures de contrôle des transferts de déchets :

- la procédure de notification et de consentement écrits préalables : celle-ci s'applique aux transferts de tous les déchets destinés à être éliminés et des déchets dangereux et semi-dangereux destinés à être valorisés;
- la procédure de transferts accompagnés de certaines informations : celle-ci s'applique aux déchets non dangereux destinés à être valorisés.

Le règlement définit trois listes de déchets

- la « liste orange » (annexe IV) : les déchets soumis à notification et consentement,
- la « liste verte » (annexe III) : les déchets soumis uniquement à information,
- les déchets dont le transfert est interdit (annexe V).

Le transfert des déchets soumis à notification doit faire l'objet d'un contrat entre la personne qui a la charge du transfert ou de faire transférer les déchets et le destinataire de ces déchets. Ce contrat doit être assorti de garanties financières lorsque les déchets en question sont soumis à une exigence de notification.



Dans le cadre de la procédure de notification, la notification doit être envoyée par le notifiant seulement à l'autorité compétente d'expédition, laquelle est chargée de transmettre cette notification aux autorités compétentes de destination et de transit. Les autorités compétentes doivent donner leur consentement (avec ou sans conditions) ou leurs objections dans un délai de 30 jours. Les modifications portant sur des éléments essentiels du transfert (quantité, itinéraire, etc.) doivent faire l'objet d'une nouvelle notification, sauf si toutes les autorités compétentes dispensent le notifiant de cette obligation.

L'arrêté portant autorisation et réglementation de l'exploitation d'un incinérateur précise que les déchets autorisés à être incinérés sont prioritairement ceux de la collectivité ou du groupement propriétaire de l'unité, et à titre occasionnel, selon les disponibilités, ceux d'autres producteurs du reste du département ou des départements limitrophes sous réserve du respect des orientations fixées par les plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux applicables. Or aujourd'hui, ces plans préconisent généralement une politique d'indépendance départementale et d'appliquer le principe de proximité aux transferts de déchets, ce qui peut limiter le transfert de déchets entre deux collectivités voisines si elles n'appartiennent pas au même département.

2. Coopération ponctuelle : Communauté de communes du Pays de Mormal et Maroilles et Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois

La Communauté de communes du Pays de Mormal et Maroilles (2C2M) a signé une convention avec la Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois **permettant l'utilisation de sa déchèterie**. Elle prévoyait notamment l'accès de la déchèterie aux habitants de trois communes (Beaurepaire-sur-Sambre, Noyelles et Prisches) membres de la Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, nouvellement créée.

Cette convention a été conclue pour 3 mois d'avril à juin 2012 afin de permettre à la Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois d'effectuer les travaux nécessaires dans la déchèterie lui appartenant.

La Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois s'est engagée à prendre en charge le coût de fonctionnement de la déchèterie au prorata de la population des 3 communes acceptées, soit 1 550 habitants.

Ce coût de fonctionnement net TTC de la déchèterie comprenait :

- le coût du gardiennage ;
- le coût du transport des déchets ;
- le coût du traitement des déchets (notamment et de façon non exhaustive le tri, la valorisation matière, le déchiquetage, l'incinération) ;
- l'ensemble des frais payés par la 2C2M pour le fonctionnement de la présente déchèterie, notamment et de façon non exhaustive les frais d'eau, de gaz, d'électricité, de fioul, de téléphone, l'assurance, les impôts et les taxes ;
- les travaux d'entretien nécessaires au bon fonctionnement de la structure dans les conditions que sont en droit d'attendre les administrés ;
- le coût de l'encadrement administratif du personnel de la déchèterie ;
- le coût de la communication liée à la déchèterie.

Ce coût a été fixé par délibération à 16,50 € TTC par habitant par an.

Dans la convention, il est rappelé que celle-ci ne préjuge pas des contrats et opérations conclus auparavant par la 2C2M en sa qualité de gestionnaire de la déchèterie.



La convention prévoit également que la 2C2M doit communiquer à la Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois :

- les différentes filières de traitement et l'exutoire final des déchets de la déchèterie,
- la fréquentation en nombre de véhicules relative à la part de chacune des deux parties,
- les statistiques sur les tonnages estimatifs de chaque partie,
- le bilan d'activités annuel de la déchèterie.

Un élu représentatif de la Communauté de communes du Cœur de l'Avesnois était également invité à se joindre aux réunions de la commission de suivi de la déchèterie de la 2C2M.

2. **Coopération fonctionnelle**

1. *Coopération du Syndicat Mixte de la Vallée de l'Oise (SMVO) et du Syndicat Départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne (Valor'Aisne)*

En 2013, après délibérations respectives, le SMVO et Valor'Aisne ont constitué **une entente relative à la gestion des déchets en vue de mettre en place une gestion efficace et optimale des déchets ménagers sur leurs territoires.**

Cette entente s'appuie sur l'article L.5221-1 du Code Général des collectivités territoriales et sur les critères fixés par la jurisprudence permettant aux coopérations entre personnes publiques d'être exonérées des règles de la commande publique. Elle répond au souhait des deux syndicats de s'inscrire dans une démarche durable d'entraide, afin de mutualiser les moyens et les ressources dont ils disposent, en vue d'optimiser la gestion des déchets sur leur territoire.

L'objet de cette convention d'entente est de permettre la coopération des deux syndicats dans l'exploitation du service public du traitement des déchets provenant des ménages, notamment des déchets recyclables issus des collectes sélectives.

Par cette convention, **les deux parties conviennent de mutualiser leurs installations respectives.** Chacune peut faire appel à l'autre pour traiter une partie de ses déchets. Elle prévoit que lorsqu'une des deux parties a besoin de faire traiter ses déchets en dehors de ses installations, elle sollicite la seconde pour une acceptation des déchets sur ses équipements.

Cette demande doit préciser :

- la nature et la quantité des déchets à traiter,
- la durée prévisionnelle du traitement envisagée,
- le cas échéant, la clé de répartition des déchets selon les différentes collectivités productrices,
- la liste des repreneurs pour les différents matériaux triés.

Si l'autre partie est en mesure d'accepter, elle devra :

- les traiter dans le respect de la réglementation en vigueur,
- assurer la pesée et le tri des déchets entrants sur son site de traitement,
- assurer les caractérisations entrantes des collectes sélectives,
- affecter les matériaux triés aux collectivités productrices titulaires d'un contrat Eco-Emballages,
- organiser les évacuations de matériaux avec les repreneurs désignés, conformément aux contrats d'Eco-Emballages et aux contrats de reprises,
- éliminer les refus de tri,
- fournir un compte-rendu du tri.



La convention précise que la partie demandeuse verse une compensation financière équivalente aux charges d'investissement et de fonctionnement de l'installation pour le traitement des déchets concernés.

Afin de fixer les conditions pratiques de la mise en œuvre de la convention d'entente, les deux parties doivent adopter une convention d'application du traitement des déchets d'un des syndicats par l'autre syndicat. Cette convention définit l'objet, la nature de la prestation, sa durée et la compensation financière.

Par exemple, en mars 2013, les deux syndicats ont passé une convention d'application afin que les déchets auparavant réceptionnés dans le centre de tri de Laon-Faubourg géré par Valor'Aisne, dont le fonctionnement a cessé en avril 2013, soient accueillis dans le centre de tri de Villers Saint Paul du SMVO. Ces déchets représentent environ 150 tonnes par mois de corps creux. Cet engagement est pris pour un an et une compensation financière en euros par tonne a été fixée, comprenant les frais généraux (caractérisation, assurance, frais de fonctionnement et frais de personnel), le prix du tri révisable mensuellement et les charges d'investissement.

2. Coopération : Dreux Agglomération, Chartres Métropole, le SOMEL et ses syndicats

Le Syndicat des Ordures Ménagères d'Eure-et-Loir (« SOMEL ») a pour membres :

- la Communauté d'Agglomération « Dreux Agglomération »,
- le Sictom de Brou, Bonneval, Illiers-Combray,
- le Sictom de la région de Nogent-le-Rotrou,
- le Sirtom des cantons de Courville sur Eure, la Loupe, Châteauneuf-en-Thymerais, Senonches,
- le Syrom de la région de Dreux,
- la Communauté d'Agglomération « Chartres Métropole »,
- et le Sirtom du Pays Chartrain.

Le SOMEL exerce, en tant que syndicat mixte, sa compétence obligatoire, en lieu et place de tous ses membres, dans les domaines de la réalisation et la gestion des quais de transfert des déchets ménagers et assimilés, du transport des déchets des quais de transfert vers l'usine d'incinération de Chartres Métropole et de la remise en état des sites et installations.

A titre optionnel, le SOMEL exerce la compétence « traitement et valorisation liée à l'incinération des déchets et assimilés », sauf pour Chartres Métropole et le Sirtom du Pays Chartrain, qui n'adhèrent pas à cette compétence.

L'ensemble de ces collectivités, étant confrontées aux défis d'une gestion plus rationnelle du service public de transport, du tri et d'élimination de leurs déchets, elles étaient conscientes que pour atteindre cet objectif, elles devaient se porter mutuellement assistance dans le cadre de leurs compétences. Elles ont donc établi une convention de coopération.

Chartres Métropole possède un centre de valorisation énergétique dont la délégation a été confiée à la société Orisane. Cette installation a été dimensionnée pour 110 000 tonnes, tandis que l'agglomération n'a un besoin que de 30 000 tonnes.

Dreux Agglomération est maître d'ouvrage et exploitant d'un centre de tri géré en régie. Sa capacité est de 20 000 tonnes, alors que Dreux Agglomération n'utilise que 2 100 tonnes.

Vu les capacités excédentaires du centre de valorisation énergétique et du centre de tri, les collectivités ont constaté l'intérêt commun de bénéficier de l'apport de déchets de



chacune d'entre elles afin de rationaliser leur gestion, de mutualiser les coûts et de trouver une solution de proximité.

Ainsi, il a été conclu que le SOMEL apporte ses déchets à l'unité d'incinération de Chartres Métropole jusqu'au terme du contrat de délégation de service public passé avec Orisane (31 décembre 2018). Un avenant a dû être conclu entre Chartres Métropole et le délégataire.

De manière réciproque, Chartres Métropole et les autres syndicats ont conclu des marchés distincts avec Dreux Agglomération afin de faire trier leurs déchets sur la même période.

En cas de dysfonctionnement ou d'arrêt des installations, Chartres Métropole et Dreux Agglomération s'engagent à proposer des capacités de remplacement en vue, soit de l'incinération, soit du tri des déchets.

De plus, les deux agglomérations font bénéficier aux cocontractants des mêmes tarifs que ceux dont elles bénéficient au titre soit de l'incinération, soit du tri pour leurs propres déchets.

Dans le cas de l'incinération, à l'issue de la convention, l'excédant éventuel du compte de suivi du gros entretien renouvellement prévu au contrat de délégation conclu entre Chartres Métropole et Orisane seront répartis proportionnellement à la moyenne sur les 3 dernières années des tonnages amenés à l'usine d'incinération par Chartres Métropole d'une part et le SOMEL d'autre part.

Le SOMEL s'engage, quant à lui, à faire évoluer ses statuts pour y intégrer le transfert et le transport des déchets ménagers recyclables, revues et magazines, et carton brun pré-trié vers le centre de tri de Dreux Agglomération et à mettre en place sur le territoire de Chartres Métropole, un quai de transfert permettant de regrouper les déchets qui seront acheminés vers le centre de tri. Cette réalisation est une condition de l'engagement de Chartres Métropole à cette coopération.

La convention a été conclue en 2010 pour environ 8 ans.

Les collectivités ont créées un comité technique composé d'un représentant de chacune des parties et des personnes qualifiées. Celui-ci se réunit au minimum une fois par an. Il est chargé d'assurer le suivi de la convention de coopération et est saisi de toutes demandes de modification. Ce comité technique doit être associé aux discussions relatives aux avenants qui pourraient être conclus avec le délégataire par Chartres Métropole et à celles relatives aux évolutions du centre de tri par Dreux Agglomération.

3. Répondre à un appel d'offre

Cas de la Communauté d'agglomération du Grand Dijon

A l'origine, le Grand Dijon avait passé des conventions avec d'autres collectivités locales pour le traitement des déchets, notamment pour l'enfouissement et l'incinération.

Il y a dix ans, la Chambre régionale des comptes a demandé au Grand Dijon de sortir petit à petit de ces conventions. En effet, la gestion des déchets est une activité commerciale et donc les collectivités interviennent sur un secteur concurrentiel.

Pour rappel, avant les évolutions réglementaires et de la jurisprudence, une convention publique-publique n'était possible que si les collectivités agissaient dans leur domaine de compétence et sur un secteur non concurrentiel.

Aujourd'hui, le Grand Dijon doit donc répondre aux appels d'offres passés par des collectivités locales, il doit passer par la mise en concurrence. Les collectivités sont désormais liées par un marché public.



Ce contre-exemple montre l'importance de bien comprendre dans quel cas il est, aujourd'hui, juridiquement possible de passer une convention de coopération en étant exonéré des règles de la commande publique.



CONCLUSION

Aujourd'hui, les collectivités locales et leurs groupements cherchent à optimiser le fonctionnement de leurs installations, à développer des stratégies communes de gestion des déchets sur un bassin territorial plus pertinent, à rationaliser le dimensionnement de leurs équipements, à limiter le transport des déchets... La coopération publique-publique semble être un des moyens d'y parvenir, cependant certaines collectivités n'osent pas encore y recourir s'interrogeant sur les évolutions récentes de la jurisprudence et de la réglementation.

D'après le droit européen, lorsqu'une collectivité locale conclut un contrat à titre onéreux avec une autre collectivité, les directives sur les marchés publics s'appliquent. Cependant **deux types de coopération entre collectivités locales peuvent leur permettre d'exécuter leur mission de service public en étant exonéré des règles de la commande publique.**

La **coopération verticale** permet à des collectivités de coopérer entre elles par le biais d'une entité tierce qu'elles contrôlent conjointement. Plusieurs critères doivent être respectés pour que le droit européen sur les marchés publics ne soit pas applicable :

- l'absence de capitaux privés dans l'entité en « quasi-régie »,
- les pouvoirs adjudicateurs exercent sur l'entité un contrôle semblable à celui exercé sur leurs propres services,
- l'entité effectue l'essentiel de ses activités pour les autorités de contrôle.

La **coopération horizontale** permet aux collectivités de contractualiser sans passer par la création d'une entité publique distincte. La réglementation et la jurisprudence ont permis de développer ce type de coopération publique-publique.

Les articles L.5111-1 et L.5111-1-1 du CGCT permettent aux EPCI de conclure des conventions, qui ont pour objet la réalisation de prestations de services, soit en mettant à disposition un service, soit en créant un service unifié.

Les collectivités locales peuvent également mettre en place une coopération horizontale, en s'appuyant sur la jurisprudence, et notamment sur l'arrêt du 9 juin 2009 relatif à la ville de Hambourg rendu par la Cour de justice européenne et sur l'arrêt du 3 février 2012 du Conseil d'Etat. D'après ces arrêts, ce type de coopération peut être placé en dehors du droit sur les marchés publics, si plusieurs critères cumulatifs sont respectés :

- le contrat ne doit concerner que des entités publiques, sans participation de capitaux privés,
- le contrat porte sur une réelle coopération visant à effectuer conjointement une mission de service public commune, avec une assistance réciproque,
- la coopération ne doit être guidée que par l'intérêt public, et non poursuivre un objectif économique tel un opérateur privé.

L'avantage du CGCT est d'apporter un cadre sécurisé aux collectivités locales, cependant il est restrictif puisqu'il ne permet pas à un EPCI et une autre collectivité territoriale de recourir à ce type de contrat. Dans le cas où les collectivités locales utilisent la jurisprudence pour conclure une convention de coopération, elles doivent être particulièrement vigilantes afin de ne pas risquer de contentieux.

Malgré tout, il est possible de recourir à ce type de coopération, des collectivités locales se sont d'ailleurs déjà emparées et appropriées ces évolutions du cadre de la coopération. **Les exemples de coopérations publique-publique développés dans cette note montrent que les objectifs recherchés par les collectivités locales sont notamment de mutualiser leurs installations, de se porter mutuellement assistance en cas de panne**



on d'indisponibilité temporaire d'une installation, ou encore de développer une stratégie commune en matière de gestion des déchets.
Ce type de coopération permet une meilleure gestion des équipements et des ressources nécessaires à la gestion des déchets.

Dans tous les cas, les collectivités, qui souhaitent mettre en place une coopération, **doivent explorer tous les modes de coopération existants** : création d'un organe de coopération public, groupement de commandes, contrat de coopération, société d'économie mixte, société publique locale..., puis en analysant l'ensemble des aspects techniques, économiques, sociaux, réglementaires, politiques... et en fonction des avantages et des inconvénients, adopter celui qui répond au mieux aux besoins à satisfaire.

Si les collectivités locales et leurs groupements choisissent de mettre en place une coopération conventionnelle, il est indispensable de bien ficeler juridiquement le projet car la frontière, séparant les coopérations échappant à la commande publique aux contrats de prestation de services qui sont soumis au code des marchés publics, est très mince.



BIBLIOGRAPHIE

- CE, 3 février 2012, Commune de Veyrier-du-Lac et Communauté d'agglomération d'Annecy, req. 353737
- CJCE, Arrêt de la cour 9 juin 2009, Commission/Allemagne, Affaire C-480/06
- CJUE, Arrêt du 18 novembre 1999, Teckal Sarl, Affaire C-107/98
- Code Général des Collectivités Territoriales
Articles L.5111-1, L.5111-1-1, L.5211-4-1, L.5221-1
Article R.5111-1
- Décret n° 2012-124 du 30 janvier 2012 relatif à la mise en œuvre de diverses dispositions de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- DIRECTIVE 2004/18/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services
- Document de travail des services de la Commission concernant l'application du droit de l'Union européenne sur les marchés publics aux relations entre pouvoirs adjudicateurs (« coopération public-public »). (Traduction non officielle 4/10/2011) Commission européenne
- Etude juridique sur les modes de coopération en termes de traitement des déchets – Addendum relatif à la codification en droit français du contrat de coopération publique. SYMEED. SARTORIO LONQUEUE SAGALOVITSCH & ASSOCIE
- Loi n°2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010
- Signature de la Charte du CSA3D. Dossier de presse 27/11/2012. Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole



REMERCIEMENTS

Le **Cercle National du Recyclage** tient à remercier les personnes et les structures qui se sont rendues disponibles pour l'élaboration de ce document et qui ont partagé leurs expériences sur le sujet.

- **Communauté d'Agglomération de Grenoble-Alpes Métropole**
Monsieur GLASSER
Directeur de la Collecte et du Traitement des déchets
Le Forum
3 rue Malakoff
38 031 GRENOBLE Cedex 01
Tél : 04 76 59 59 59
www.lametro.fr
- **Communauté d'Agglomération du Grand Dijon**
Monsieur MASSON
Adjoint au maire de Dijon et vice-président du Grand Dijon
40 avenue du Drapeau
BP 17510
21075 DIJON Cedex
Tél : 03 80 50 35 35
www.grand-dijon.fr
- **Communauté de Communes du Pays de Mormal et Maroilles**
Monsieur ROLAND
Chargé d'étude environnement, ERP
4 avenue de la légion d'honneur
BP12096
59550 LANDRECIES
Tél : 03 27 77 52 35
www.2c2m-avesnois.fr
- **Communauté Urbaine de Strasbourg**
Monsieur GUEBHART
Responsable du service collecte et valorisation des déchets
Centre administratif
1 parc de l'Étoile
67076 STRASBOURG Cedex
Tél : 03 88 60 90 09
www.strasbourg.eu
- **Dreux Agglomération**
Madame TAMI
Responsable du service Déchets
4 rue de Châteaudun
BP 20159
28103 DREUX Cedex
Tél : 02 37 64 82 00
www.dreux-agglomeration.fr
- **Syndicat Mixte de la Vallée de l'Oise**
Monsieur AVELINE
Directeur Général Adjoint
Parc Tertiaire et Scientifique



Rue Bellum Villare
60610 LACROIX-SAINT-OUEN
Tél : 03 44 38 29 00
www.smvo.fr

