

3. PATRIMOINE MOBILIER, IMMOBILIER ET FONCIER

Les collectivités territoriales sont propriétaires d'un ensemble de biens et de droits mobiliers et immobiliers qui constituent leur domaine. Ce domaine se compose de deux grandes catégories, le domaine public soumis au droit public et à ce titre, relevant des juridictions administratives, et le domaine privé, soumis pour l'essentiel au droit privé et relevant des juridictions ordinaires de l'ordre judiciaire.

3.1. DÉFINITION DU DOMAINE DES PERSONNES PUBLIQUES

3.1.1. Domaine public

La détermination des critères de la domanialité publique était essentiellement jurisprudentielle avant la publication du code général de la propriété des personnes publiques en 2006. Ce code définit le domaine public pour les biens immobiliers :

« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 [l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les établissements publics] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public »¹.

Le même code définit le domaine public mobilier² selon deux critères : « l'intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique » et une liste non exhaustive de biens :

- les documents relevant du dépôt légal ;
- les archives publiques ;
- les archives privées entrées dans les collections publiques ;
- les collections des musées, etc.

Les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

3.1.2. Domaine privé

D'après l'article L. 2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public ». Le domaine privé est composé des biens sortis du domaine public et des biens acquis ou réalisés par la personne publique propriétaire.

Il comprend notamment :

- « les réserves foncières et les biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public »³ ;
- « les chemins ruraux et les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier »⁴.

Les biens du domaine privé sont aliénables, prescriptibles et insaisissables.

En cas d'incertitude de la frontière entre domaine public et domaine privé, le juge administratif tranche.

¹ CG3P, article L. 2111-1.

² L'article L. 2112-1 du CG3P consacre l'existence du domaine public mobilier. La jurisprudence des tribunaux judiciaires en avait admis l'existence (Cass., 2^e civ., 2 avril 1963, *Montagne*) confirmée par le Conseil d'État (29 novembre 1996, *Syndicat général des affaires culturelles CFDT*). En outre, la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France a établi que les biens relevant de musées appartenant à une personne publique appartiennent à leur domaine public.

³ CG3P, article L. 2211-1.

⁴ *Ibid.*, article L. 2212-1.

3.2. CONDITIONS DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE

3.2.1. Propriété publique

Par exclusion, ne rentrent pas dans le domaine public :

- les biens d'une personne privée ;
- les biens sur lesquels l'administration a un autre droit que celui de propriété (servitude, usufruit, etc.) ;
- les biens appartenant en copropriété à une personne publique et à une personne privée.

3.2.2. Affectation à l'usage du public

D'une manière générale, l'affectation se définit comme l'acte ou le fait qui détermine la destination spécifique du bien. L'affectation à l'usage du public doit être directe, condition qui peut être assortie, très rarement, d'un aménagement spécial⁵.

3.2.3. Affectation à un service public assortie d'un aménagement spécial

L'affectation à un service public est toujours subordonnée à la condition d'aménagement spécial. Depuis 2006, pour appartenir au domaine public, un bien ne doit plus seulement être aménagé spécialement, il doit l'être selon les modalités indispensables à l'exécution des missions de service public dont il est l'instrument.

3.2.4. Théorie de l'accessoire

La théorie de l'accessoire est précisée à l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Depuis 2006, l'accessoire doit être indissociable de la dépendance du domaine public, c'est-à-dire qu'il lui est lié à la fois par une solidarité physique et par une contribution fonctionnelle.

3.3. COMPOSITION DU DOMAINE PUBLIC

3.3.1. Domaine public naturel et domaine public artificiel

Le domaine public naturel comprend notamment les domaines publics maritime, fluvial et hertzien et pour le domaine terrestre, les terrains non aménagés⁶.

Le domaine public artificiel comprend notamment les domaines publics terrestre (routier, ferroviaire, bâtiments), aéronautique, maritime et fluvial⁷. Pour ces deux derniers, il s'agit des ouvrages, notamment portuaires, destinés à permettre ou faciliter la navigation, tandis que la mer ou le cours du fleuve constituent la partie naturelle. Il est également composé des ouvrages divers affectés à l'usage du public ainsi qu'à divers services publics. Le domaine public artificiel compte enfin les biens mobiliers du domaine public (voir *supra*).

3.3.2. Domaines publics des différentes personnes publiques

De même qu'il existe une pluralité de personnes publiques, il existe différents domaines publics. On distingue le domaine public national, les domaines publics locaux et le domaine public des établissements publics, locaux ou nationaux.

Le domaine public de l'État comprend le domaine maritime, une partie du domaine fluvial, les voies d'intérêt national et assimilées ainsi que leurs dépendances, les chemins de fer d'intérêt général, le domaine militaire, les lignes de télécommunications, des bâtiments administratifs, des meubles divers et l'espace hertzien.

⁵ CE, 22 avril 1960, *Berthier*.

⁶ CG3P, articles L. 2111-4, L. 2111-7, L. 2111-17.

⁷ *Ibid.*, articles L. 2111-14, L. 2111-15, L. 2111-16, L. 2111-6 et L. 2111-10.

Lors des différentes phases de décentralisation, les biens et édifices liés à une compétence transférée de l'État à une collectivité ont pu faire l'objet d'un transfert de propriété entre personnes publiques.

3.4. INCORPORATION AU DOMAINE PUBLIC ET SORTIE DU DOMAINE PUBLIC

3.4.1. Incorporation

L'incorporation d'un bien au domaine public peut être précédée par son acquisition, mais celle-ci, quel que soit son mode, fait seulement entrer le bien dans le domaine privé de la personne publique. Le bien doit ensuite être affecté et éventuellement classé pour entrer dans le domaine public, sauf dans le cas de l'application des dispositions de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui permet le transfert de propriété sans déclassement préalable entre personnes publiques avec incorporation automatique au domaine public de la personne publique qui acquiert le bien.

Selon l'article L. 2111-3 du code de la propriété des personnes publiques, « s'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public ».

L'incorporation s'effectue de manière différente selon qu'il s'agit du domaine public naturel ou du domaine public artificiel. Pour le premier, l'incorporation de fait, réalisée par une affectation de fait, crée l'incorporation juridique⁸, qui s'applique aussi à l'espace hertzien ; pour le deuxième, un acte juridique de classement est nécessaire et doit être suivi d'une affectation de fait, sous peine d'illégalité.

3.4.2. Sortie

Pour qu'un bien sorte du domaine public, il est nécessaire de prendre un acte de déclassement, c'est-à-dire un acte formel par lequel la personne publique propriétaire décide que ce bien ne fait plus partie de son domaine public. Le déclassement doit être accompagné d'une désaffectation de fait⁹.

En conséquence, le bien tombe dans le domaine privé de la personne publique : il devient alors aliénable et prescriptible ; il demeure en revanche insaisissable¹⁰.

3.5. BAUX EMPHYTÉOTIQUES

Le bail emphytéotique permet de louer, pour une durée nettement supérieure à celle des baux privés, un bien immobilier à un tiers, qui pourra ainsi construire un ouvrage sur le domaine public et le louer par la suite, y compris à la collectivité propriétaire du terrain elle-même. Il s'agit là d'un outil de facilitation des opérations des personnes publiques, comme par exemple les partenariats public-privé. Le bail emphytéotique peut être utilisé notamment :

- en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ;
- en vue de l'accomplissement, pour son propre compte, d'une mission de service public.

D'autres utilisations figurent à l'article L. 1311-2 du CGCT.

⁸ Sauf pour le domaine public fluvial, article L. 2111-12.

⁹ *Ibid.*, articles L. 2141-1 et L. 2141-2.

¹⁰ *Ibid.*, article L. 2311-1.

Textes de référence

1. Code général de la propriété des personnes publiques.
2. Code de commerce.
3. Code général des impôts.
4. Circulaire du 28 avril 1988 [du ministère de l'Agriculture] : règlement pour le versement, le tri et la conservation des archives des services extérieurs de l'Office national des forêts (diffusée par note AD 23385/10398 du 12 décembre 1988 du directeur général des Archives de France).
5. Instruction du président de la Fédération des parcs naturels régionaux et de la directrice des Archives de France DAF/DPACI/RES/2005/002 du 20 janvier 2005 : archivage des documents produits par les administrations des parcs naturels régionaux.

Plan du tableau de tri

1. Patrimoine mobilier et immobilier
 - 1.1 Documents généraux
 - 1.2. Sécurité des équipements
 - 1.3. Construction, travaux et entretien
2. Biens du domaine public
3. Biens du domaine privé
4. Parc automobile
 - 4.1. Documents généraux
 - 4.2. Acquisition, location, cession, mise à la réforme
 - 4.3. Entretien, réparations, sécurité
 - 4.4. Utilisation des véhicules

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
3. Patrimoine mobilier, immobilier et foncier

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
1. PATRIMOINE MOBILIER ET IMMOBILIER			
1.1. Documents généraux			
Inventaire du patrimoine : - inventaire du mobilier ; - inventaire des œuvres d'art ; - inventaire du matériel ; - état des propriétés bâties et non bâties.	validité	C	Ces documents peuvent concerner les biens du domaine public ou privé.
Questionnaire d'enquête, correspondance.	2 ans	D	
Plans, atlas du patrimoine.	validité	C	
Affectation des biens : délibérations, décisions, listes : - immobilier ; - mobilier.	validité	C	
	jusqu'à réforme de l'ensemble des objets concernés	T	Critère de tri : on conservera obligatoirement ce qui concerne les objets mobiliers du domaine public ou particulièrement remarquables.
Dons, donations et legs, acceptation ou refus et application des conditions et charges s'y rapportant : actes notariés, lettres de don, d'acceptation ou de refus, correspondance.	10 ans	C	Justification de la DUA : dans l'absolu, la DUA devrait être perpétuelle pour les biens qui ne quitteront plus le domaine de la collectivité, et couvrir le temps de la conservation du bien pour ceux qui disparaîtront ou quitteront le domaine de la collectivité. En pratique, il n'est pas possible de définir ni encore moins d'appliquer une DUA de ce genre, et il n'est pas non plus possible de demander aux services gestionnaires de conserver par devers eux les documents sans limite de durée. Compte tenu du sort final, il est plus pertinent de choisir un délai de 10 ans pour le versement.
Location ou mise à disposition : acte administratif, correspondance, contrat, convention, bail, état des lieux, cahier des charges.	10 ans	D	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
3. Patrimoine mobilier, immobilier et foncier

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
Bail emphytéotique : acte administratif, correspondance, contrat, convention, bail, état des lieux, cahier des charges.	5 ans	C	
Imposition : avis de paiement des taxes.	5 ans	D	
1.2. Sécurité des équipements			
Contrôles techniques : - installations électriques, de gaz, systèmes de sécurité incendie : rapports et bilans ; - équipements (ascenseurs, machines-outils, etc.) : agrément des organismes de contrôle, comptes rendus de visites ; - action entreprise à la suite de l'inspection ou du contrôle : procès-verbal de décision, bilan.	durée de vie de l'équipement	D	
		D	Justification de la DUA : en cas d'accident et de procédure judiciaire, la jurisprudence retient la notion d'entretien régulier pour dégager la responsabilité du propriétaire de l'équipement : les derniers comptes rendus ne sont donc pas suffisants pour établir la régularité de l'entretien.
	5 ans	C	
Commission de sécurité : rapports.	2 ans	C	
Registre de sécurité.	5 ans	C	Ce document n'existe que dans les ERP. Il recense l'ensemble des actions (contrôles, exercices, formation du personnel...) visant à assurer la sécurité.
1.3. Construction, travaux et entretien			
Autorisations administratives : permis de construire, permis de démolir, déclarations de travaux, ouverture de chantier, certificat de conformité.	1 an à compter de la fin des travaux	C	
État des bâtiments ou des sites : demandes d'intervention, rapports techniques.	10 ans	T	Critère de tri : ne conserver que les documents relatifs aux interventions importantes.
Entretien courant des bâtiments ou des sites : demandes d'intervention, rapports d'intervention.	10 ans	D	
Salubrité, recherche de substances dangereuses (amiante, radon, etc.) : rapports techniques, plans d'intervention.	10 ans	C	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
3. Patrimoine mobilier, immobilier et foncier

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
2. BIENS DU DOMAINE PUBLIC			
Dossier de préemption.	2 ans	C	
Procédure de déclassement : registre d'enquête publique, rapport ou avis du commissaire enquêteur, avis des domaines.	10 ans	C	NB. La procédure de déclassement doit être définie par un décret en Conseil d'État, non encore publié à ce jour.
Réforme du matériel : demandes des services, procès-verbaux de mise à la réforme, correspondance avec le service des domaines et les acheteurs.	10 ans	T	
Acquisition d'un bien en provenance de l'État ou d'une autre collectivité : convention de transfert, procès-verbal, correspondance.	10 ans	C	
3. BIENS DU DOMAINE PRIVÉ			Ces documents sont souvent classés par bâtiment ou par site.
Acquisition de propriétés bâties ou non bâties : titres de propriété, rapport de présentation, acte signé et enregistré au service des hypothèques, avis des services fiscaux, plans, correspondance.	30 ans	C	
Aliénation : évaluation du prix par expertise, conditions de vente et charges, actes notariés, rapport de présentation, avis des services fiscaux, plans, correspondance, procès-verbal d'adjudication.	30 ans	C	
Concession de logement aux agents publics pour nécessité absolue ou utilité de service : arrêté d'attribution, titre de recette, relevés de consommation de fluides, etc.	10 ans	D	
Ventes aux enchères (bois, matériel réformé) : avis, offres, procès-verbal d'adjudication.	10 ans	D	

Archives des collectivités territoriales – Tome 1 : Activités communes et fonctionnelles
3. Patrimoine mobilier, immobilier et foncier

Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
Forêts et domaines ruraux :			
- entretien : convention avec l'Office national des forêts ;	validité	C	Cf. circulaire interministérielle du 28 avril 1988 portant règlement pour le versement, le tri et la conservation des archives des services extérieurs de l'Office national des forêts.
- coupes de bois dans les forêts : catalogue des adjudications, notifications, correspondance.	10 ans	T	
4. PARC AUTOMOBILE			
4.1. Documents généraux			
Inventaire.	validité	C	
États.			
Programme d'acquisition annuel.	1 an	D	
Études, enquêtes, statistiques.	validité	T	
4.2. Acquisition, location, cession, mise à la réforme			Ces dossiers sont souvent tenus par véhicule.
Contrats.	10 ans à compter de la cession du véhicule	D	
Déclaration de vente ou de destruction.			
Demande d'immatriculation.			
Vignettes et paiement de cartes grises.	5 ans	D	
4.3. Entretien, réparation, sécurité			
Rapport de contrôle technique, suivi d'entretien.	jusqu'à réforme du véhicule	D	
4.4. Utilisation des véhicules			
Charte d'utilisation et de mutualisation.	validité	C	
Attribution de véhicules, de cartes de carburant et de péage : notes, correspondance, listes.	validité	D	
Planning d'utilisation des véhicules.	2 ans	D	
Carnet de bord, consommation de carburant, relevés kilométriques.	2 ans	D	
Disque tachygraphe des conducteurs de poids lourds et de transports en commun.	3 ans	D	La DUA peut être prolongée jusqu'à l'extinction des voies de recours en cas d'accident et de procédure judiciaire subséquente.