



INVENTAIRE DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS

Maître Pierre MONTAGNON

Réunion d'information du 25/09/2026



INTRODUCTION

Pourquoi dresser un inventaire du patrimoine ?

Finances locales sous tension

Chaque bien représente une valeur... mais aussi parfois une charge

Inventorier, c'est d'abord maîtriser ce que l'on possède

Proposition de fiche d'inventaire en 10 questions

1 Propriétaire ? 2 Référence cadastrale ?

3 Domaine public/privé ?

4 Titre et servitudes ? 5 Engagements financiers Prets ?

6 État ? 7 Occupant ? 8 Coût entretien annuel ?

9 Travaux à prévoir ? 10 Avenir à 5–10 ans ?

La notion de propriété publique

Historique

Bien appartenant à une personne publique

Régime commun

I. La distinction entre les biens relevant du domaine public et du domaine privé

I.1. La définition du domaine public **immobilier** général

« sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 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 »

3 Critères cumulatifs Propriété Affectation Aménagement Indispensable

I.1.1. Le critère organique de l'appartenance du bien à une personne publique

Premier critère : Propriété exclusive d'une personne publique (État, commune, intercommunalité, département, région, établissement public...). C'est la condition de départ (art. L. 2111-1 CG3P).

Ainsi, par exemple, même lorsqu'elles sont affectées à la circulation générale des voies qui appartiennent à des personnes privées ne peuvent jamais appartenir au domaine public.

Exemple de l'acquisition d'un local dans un immeuble en copropriété destiné à l'accueil d'une crèche municipale. Même affecté à l'exercice du service public de la petite enfance et faisant l'objet d'aménagements indispensables pour permettre l'exercice de ce service public, ce local ne peut pas, du fait qu'il s'agit d'un lot de copropriété, appartenir au domaine public.

I.1.2. Le critère de l'affectation à l'utilité publique

Deuxième critère : le bien est affecté à l'utilité publique, c'est-à-dire :

- à l'usage direct du public (voie, place, cimetière, église, jardin public, ...) ;
- ou à un service public (école, équipement sportif, bâtiment administratif...) : il faut alors, en plus, un aménagement indispensable (critère suivant).

Une simple utilisation de fait, non organisée par la commune, ne suffit pas : le terrain reste, en principe, dans le domaine privé.

Exemple Parking sauvage, promenade

Cas particulier : les chemins ruraux, bien qu'ouverts au public, relèvent du domaine privé de la commune (art. L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime).

I.1.3. Le critère de l'aménagement indispensable

a) L'existence d'un aménagement « indispensable ».

Exemple Stade tribunes et des caractéristiques particulières du sol.

Caserne,

Palais de justice où les salles d'audience concourent, par leurs aménagements, au fonctionnement et à la dignité de la Justice.

b) Aucun aménagement particulier n'est plus exigé pour qu'un bien public affecté à l'usage direct du public relève du domaine public.

ATTENTION TOUTEFOIS

- L'entrée en vigueur du Code CGPPP n'a pas eu d'effets rétroactifs.
- Par conséquent, les critères jurisprudentiels anciens de qualification du domaine public continuent à s'appliquer pour les biens immobiliers des personnes publiques construits avant le 1er juillet 2006 (CE, 3 octobre 2012, *Commune de Port-Vendres*, n °353915).

I.1.4. Les mécanismes d'extension de la domanialité publique

Le domaine public par accessoire

Il en va notamment ainsi des panneaux de signalisation, des réverbères, des murs de soutènement des voies publiques qui, tous, sont des accessoires du domaine public routier.

La domanialité publique globale

Elle est, par exemple, mise en œuvre pour des terrains compris dans l'enceinte d'un port, d'un aéroport, d'une gare, d'un groupe scolaire ou bien encore d'un hôpital.

I.2. La définition du domaine privé

DEFINITION NEGATIVE

les biens des personnes publiques qui ne relèvent pas du domaine public

Exemple Immeuble de rapport, terrains agricoles

LES DOMAINES PRIVÉS « SPÉCIAUX » par la loi

Chemins ruraux

Les forêts domaniales

Les biens immobiliers à usage de bureaux

II. Le régime protecteur de la domanialité publique

Inaliénable et imprescriptible

II.1. Le principe d'inaliénabilité du domaine public

II.1.1. L'interdiction des transferts en pleine propriété

Principe (art. L. 3111-1 CG3P) : les biens du domaine public sont inaliénables. Tant qu'ils ne sont pas déclassés, la commune ne peut pas les transférer en pleine propriété : ni vente, ni donation, ni échange, ni apport en société.

Exemple : vendre à un riverain une portion de voie ou de place communale.

Ce qui reste possible :

- un transfert entre personnes publiques ou un déclassement préalable

Les biens des personnes publiques sont, en outre, insaisissables (art. L. 2311-1 CG3P).

II.1.2. Les conséquences juridiques de la nullité des actes de disposition pris en méconnaissance du principe d'inaliénabilité

- **La personne publique propriétaire** : l'acte est nul et la commune peut récupérer le bien ; sa responsabilité peut toutefois être engagée pour avoir consenti un acte illégal.
- **Le cocontractant de la personne publique** : le contrat est anéanti ; il doit libérer le bien et peut obtenir la restitution du prix, voire une indemnisation si la commune a commis une faute.
- **Les tiers** (sous-acquéreur, locataire, créancier...) : les droits qu'ils tiennent de l'acquéreur tombent avec l'acte nul ; leur recours vise leur propre auteur.

Réflexe : vérifier la domanialité du bien avant tout acte de disposition.

II.1.3. La circulation des biens du domaine public entre personnes publiques

Par dérogation à l'inaliénabilité, un bien du domaine public peut être cédé à l'amiable à une autre personne publique, **sans déclassement préalable** (art. L. 3112-1 CG3P), lorsque :

- il est destiné à l'exercice des compétences de la personne publique qui l'acquiert ;
- il relèvera, après la cession, de son domaine public.

Exemple des transferts de propriété pouvant intervenir entre intercommunalités et communes membres.

L'échange entre personnes publiques est également possible sans déclassement, pour améliorer l'exercice d'une mission de service public (art. L. 3112-2).

Cette faculté est réservée aux personnes publiques : elle ne joue pas au profit d'une association, d'une société ou d'un particulier.

II.2. Le principe de l'imprescriptibilité du domaine public

Principe (art. L. 3111-1 CG3P) : le domaine public est imprescriptible. Nul ne peut en acquérir la propriété par une possession prolongée (prescription acquisitive), même au bout de 30 ans.

Conséquences pratiques :

- une occupation ancienne et paisible ne crée aucun droit : le riverain qui a clôturé une portion de voie ou de place communale n'en devient pas propriétaire ;
- la commune peut à tout moment demander l'expulsion de l'occupant sans titre et, le cas échéant, une indemnité d'occupation ;
- le temps ne commence à courir qu'à compter du déclassement
- À l'inverse, le domaine privé est prescriptible (30 ans, art. 2272 du code civil) : un inventaire à jour et la surveillance des parcelles évitent les mauvaises surprises.

II.3. La sortie du domaine public

Deux conditions (art. L. 2141-1 CG3P) :

- **la désaffectation** : le bien n'est plus affecté ni à l'usage direct du public, ni à un service public ;
- **le déclassement** : un acte administratif (en pratique, une délibération du conseil municipal) constate la sortie du domaine public.

Le déclassement ne vaut pas désaffectation (CE, 6 juillet 2026, Courchevel, n° 502005)

- un bien ne peut être déclassé que si, à la date du déclassement, il a cessé d'être affecté ; Nous verrons qu'il existe une exception
- la désaffectation résulte soit d'une situation de fait (bien plus utilisé, plus ouvert au public), soit d'un acte ayant pour objet ou pour effet de supprimer l'affectation, mais jamais du déclassement lui-même.

II.3.1. La procédure de déclassement de droit commun

- 1. Désaffecter** : mettre fin à l'affectation, dans les faits (fermeture, transfert du service...) ou par un acte qui la supprime.
- 2. Constater** la désaffectation (par exemple par arrêté du maire)
- 3. Déclasser** : délibération du conseil municipal ; le bien entre dans le domaine privé (art. L. 2141-1 CG3P).

Sans désaffectation à la date du déclassement, la délibération est illégale (CE, 6 juillet 2026, n° 502005).

Notons que l'article L. 141-3 du Code de la voirie routière instaure une procédure de déclassement spécifique aux éléments de voirie communale. Ainsi, lorsque l'opération que la commune projette de réaliser a pour effet de **porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation** assurées par la voie, la décision de déclassement doit obligatoirement être précédée de l'organisation d'une **enquête publique**.

II.3.2. La procédure de déclassement par anticipation

Dérogação, un immeuble du domaine public peut être déclassé **avant** sa désaffectation effective, dès que celle-ci a été décidée (art. L. 2141-2 CG3P).

- L'acte de déclassement fixe le délai de la désaffectation : 3 ans maximum, jusqu'à 6
- En cas de vente, celle-ci est résolue de plein droit si la désaffectation n'intervient pas dans le délai ; la clause organisant la résolution est exigée à peine de nullité.
- étude d'impact pluriannuelle, délibération motivée, provision des pénalités éventuelles.

Exemple : équipement (salle, marché...) dont le service continue jusqu'à son transfert vers un nouvel équipement en construction.

C'est une exception légale : en dehors d'elle, la désaffectation précède le déclassement.

II.3.3. Les promesses de vente du domaine public sous condition de déclassement

Avant le déclassement, la commune peut conclure une **promesse de vente** portant sur un bien du domaine public

Conditions et garanties :

- la désaffectation est décidée par l'autorité compétente ;
- vente après désaffectation effective et déclassement prononcé (condition suspensive) ;
- à peine de nullité, la promesse réserve le cas où la continuité du service public ou la protection des libertés impose de conserver le bien dans le domaine public ;

Différence avec le déclassement par anticipation : ici, le déclassement reste postérieur à la désaffectation.

III. Analyse des droits détenus par la collectivité locale

III.1. Détention du bien en pleine propriété par la collectivité locale

III.1. Détention du bien en pleine propriété par la collectivité locale

- Biens issus d'un legs ou d'une donation avec charges
- Acquisition avec clause restrictive du droit de propriété ;
- Bien grevé d'une servitude
- Biens expropriés ou acquis par suite d'une préemption depuis moins de 5 ans
- Propriété partagée

III.2. Mise à disposition du bien au profit de la collectivité dans le cadre d'un transfert de compétences

Lorsqu'une compétence est transférée (par exemple à la communauté de communes), la commune **reste propriétaire**, mais les biens utilisés pour cette compétence sont mis à disposition de plein droit de la collectivité bénéficiaire (art. L. 1321-1 CGCT).

- Un procès-verbal, établi contradictoirement, précise la consistance, la situation juridique et l'état des biens.
- La collectivité bénéficiaire exerce les pouvoirs du propriétaire (gestion, autorisations d'occupation, actions en justice) et reprend les emprunts affectés et les contrats (art. L. 1321-2).
- Conséquence : la commune ne peut plus conclure de contrat d'occupation sur ces biens (ex. crèche transférée à la communauté de communes).

Le transfert en pleine propriété reste possible, par accord, mais la mise à disposition est le régime de droit commun.

III.3. Location du bien par la collectivité

La commune peut n'être que **locataire** (ou preneur en crédit-bail) des locaux qu'elle utilise :

Un bien loué n'appartient pas à la commune : il ne peut pas relever de son domaine public (critère organique).

- À recenser : nature du bail (civil, commercial, précaire), durée, loyer et charges, destination, faculté de sous-louer ou de mettre les locaux à disposition d'une association.
- Points de vigilance : échéances et préavis, indexation, remise en état en fin de bail.

Le maire peut conclure ces baux sur délégation du conseil municipal, pour une durée n'excédant pas 12 ans (art. L. 2122-22, 5° CGCT).

IV. Analyse des engagements financiers grevant le patrimoine (prêts)

Emprunts adossés à des biens : bien financé, capital restant dû, durée, taux, échéances, à rapprocher de l'inventaire.

Garanties d'emprunt accordées (bailleurs sociaux, associations, sociétés d'économie mixte...) :

Effets d'une cession ou d'un transfert de compétence :
remboursement anticipé et indemnités, reprise des emprunts affectés (art. L. 1321-2 CGCT), subventions à restituer si l'affectation change (à vérifier dans les conventions).

Biens insaisissables (art. L. 2311-1 CG3P) : pas d'hypothèque sur les biens de la commune, mais des engagements qui pèsent sur ses finances.

V. Typologie des actes et titres d'occupation du patrimoine immobilier des collectivités locales

V.1. Les titres d'occupation du domaine privé

Le domaine privé se gère comme le patrimoine d'un propriétaire privé :

Contrats de droit privé

Après délibération du conseil municipal ou décision du maire sur délégation.

- **Baux** : habitation, commercial ou professionnel, rural, emphytéotique,
- **Convention d'occupation précaire**
- **Compétence** : le maire peut conclure les baux d'au plus 12 ans sur délégation (art. L. 2122-22, 5° CGCT) ; au-delà, délibération du conseil municipal.

Vigilance : un prix ou un loyer inférieur à la valeur du bien n'est admis que s'il est justifié par l'intérêt général et assorti de contreparties suffisantes (jurisprudence Fougerolles, CE, 3 novembre 1997).

V.2. Les titres d'occupation du domaine public

Nul ne peut occuper le domaine public sans titre (art. L. 2122-1 CG3P), et le titre doit rester compatible avec l'affectation du bien.

Quel titre ?

- **Caractère temporaire**
- **Caractère précaire et révocable** : durée limitée ; la commune peut y mettre fin pour un motif d'intérêt général.
- **Caractère onéreux** : redevance tenant compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant (art. L. 2125-1 et L. 2125-3). (rupture d'égalité)
- **Caractère Personnel** (incessible)

EVOCATION DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

- un titre d'occupation du domaine public destiné à permettre l'exploitation d'une activité économique
- **Obligation de mise en concurrence** : sélection préalable, transparente et impartiale lorsque l'occupation permet une exploitation économique (art. L. 2122-1-1 et s.).
- Organisation d'une procédure
- publicité
- sélection préalable pour délivrer.
- Initialement limitée au domaine public, cette procédure s'étend aujourd'hui à la conclusion de contrats sur le domaine privé.



Questions-réponses

Merci de votre attention

