

La directrice des Archives de France

à

Mesdames et Messieurs les préfets

- à l'attention de Mesdames et Messieurs  
les directeurs des archives départementales

- à l'attention de Mesdames et Messieurs  
les archivistes communaux  
s/c de Mesdames et Messieurs les maires,  
pour information

- à l'attention de Mesdames et Messieurs  
les archivistes régionaux  
s/c de Mesdames et Messieurs les présidents  
des conseils régionaux,  
pour information

DPACI/RES/2005/014 du 29 juillet 2005

Objet : Suivi des questions soulevées par la décentralisation de certaines  
compétences.

Les transformations administratives induites par l'acte II de la décentralisation entraînent le transfert de l'Etat aux collectivités territoriales d'un certain nombre de compétences. Ces transferts se traduisent déjà par des conséquences en matière d'archives et il appartient aux responsables des archives départementales, dans le cadre du contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives publiques, d'accompagner les transformations en cours et d'apporter aux services concernés leurs compétences et l'assistance dont ils peuvent avoir besoin.

Même s'il n'est pas encore possible de mesurer toutes les conséquences pratiques de ces transformations administratives, il m'a paru important, dans la ligne de mes conclusions de la journée d'étude organisée à Beauvais au début de cette année par l'Association des archivistes français, de vous adresser un « vade mecum » relatif au suivi des transferts d'archives envisagés.

Ce document, réalisé par les différents départements de la direction avec le concours de l'Inspection générale, ne constitue qu'une première approche et la version qui vous est adressée devra être enrichie et complétée à la lumière des expériences faites sur le terrain. Je vous remercie, dans ces conditions, d'adresser au DPACI le résultat de vos observations et de me faire part des actions que vous serez amenés à développer à cette occasion.

La directrice des Archives de France

Martine de BOISDEFFRE



## ***Vade mecum* pour le suivi des questions archives soulevées par la décentralisation de certaines compétences.**

### **A. Les textes sur lesquels s'appuient la phase II de la décentralisation**

- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, publiée au *Journal officiel* du 17 août 2004,
- circulaires du ministère de l'intérieur des 10 septembre et 21 décembre 2004 relatives à l'entrée en application de la loi du 13 août 2004. La seconde précise les dates d'entrée en vigueur de chaque transfert de compétence.

### **B. Les caractéristiques de la phase II de la décentralisation**

L'acte II de la décentralisation s'inscrit dans la continuité. Les dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (JO n° 52 du 3 mars 1982) relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui régissent le fonctionnement des collectivités locales, et de la loi n° 83-8 des 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat sur lesquels repose l'acte I de la décentralisation, ont été complétées par différents textes :

- la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui relance notamment la coopération intercommunale par la création de communautés de communes et communautés de villes,
- la loi n° 95-115 du 4 février 1995, dite loi Pasqua, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire introduit la notion de pays et prévoit également une péréquation entre collectivités riches et pauvres,
- la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 dite loi Voynet, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, redéfinit la notion de pays apparue dans la loi Pasqua,
- la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale rationalise les structures intercommunales ; elle promeut notamment l'intercommunalité en milieu urbain avec les communautés d'agglomération.

L'acte II de la décentralisation a été engagé avec la loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République, votée par le Parlement réuni en congrès le 11 décembre 2002 et promulguée le 28 mars 2003 (J.O. du 29 mars 2003). La révision de la constitution et l'adoption de lois organiques ont donné une importance plus grande à ce texte. Elle permet notamment le recours à des démarches

expérimentales et la création de collectivités territoriales à statut particulier. L'article 75 précise ainsi que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

Plusieurs lois organiques ont précisé ces dispositions, notamment la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Ce texte précise notamment les modalités de l'évaluation des expérimentations et le régime des actes dérogatoires pris à titre expérimental. Autre disposition importante, la création de la notion de collectivité territoriale « chef de file » (art. 72, al. 5), « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Le recours à l'expérimentation, le principe de subsidiarité qui permet une prédominance des interventions de collectivités sur l'Etat et la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire autonome aux collectivités territoriales caractérisent cette évolution. Le droit à l'expérimentation constitue en effet une rupture dans l'application du principe d'uniformité. Les compétences sont déterminées par les collectivités et acceptées par le législateur.

Dans le domaine culturel, le ministère a ainsi mis en œuvre avec une centaine de collectivités territoriales différentes expérimentations de décentralisation culturelle. Des protocoles de décentralisation culturelle ont été conclus ainsi entre l'Etat, les régions et les départements, notamment dans le domaine du patrimoine et dans celui des enseignements artistiques supérieurs. Deux autres démarches ont été engagées en Lorraine et Midi-Pyrénées sur la période 2002-2004 sur les responsabilités, les financements et les modes d'intervention partagés dans le domaine culturel. La création des établissements publics de coopération culturelle permet également de gérer des projets d'envergure.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O. du 17 août 2004) a défini, dans ses 203 articles, les transferts de compétence et de moyens de l'Etat vers les collectivités territoriales ; elle favorise par ailleurs l'intercommunalité, l'entrée en vigueur des transferts étant fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Elle porte notamment sur :

- Le développement économique et l'aide aux entreprises, le tourisme et la formation professionnelle (titre I),
- Les infrastructures, la voiries et les grands équipements comme les ports, les aéroports, les canaux et l'environnement (titre II),
- La solidarité et la santé avec l'action sociale et médico-sociale, la protection judiciaire de la jeunesse, le logement social et la construction (titre III),
- L'éducation, la culture et le sport avec le patrimoine, les enseignements du spectacle, l'inventaire général... (titre IV).

Parallèlement, différents textes relatifs à la déconcentration ont accompagné les lois de décentralisation, confiant à l'administration centrale l'exercice des prérogatives d'origine régaliennne, la définition d'une politique nationale et son évaluation et aux services déconcentrés la mise en œuvre des politiques nationales :

Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte relative à la déconcentration, constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat.

Le décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements (J.O. n° 102 du 30 avril 2004),

La circulaire du Premier Ministre NOR :PRMX0407705C du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a trait à la création de pôles régionaux et à l'organisation des préfetures de région (J.O. n° 246 du 21 octobre 2004),

Le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions (J.O. n° 233 du 6 octobre 2004),

La circulaire du Premier ministre NOR : PRMX0407781C, du 16 novembre 2004, relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat (J. O. n° 273 du 24 novembre 2004). Corollaire de la deuxième phase de la décentralisation, elle vise à recentrer les administrations sur leurs missions au service des usagers avec le souci que la réforme ne soit pas uniforme mais adaptée aux spécificités de chaque département. Les préfets doivent ainsi élaborer pour le 31 mars 2005 un projet de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité, y compris avec des propositions d'évolution immobilière. Chaque ministère doit désigner un secrétaire général chargé de rénover l'organisation des services déconcentrés. Un comité des secrétaires généraux dont le secrétariat est assuré par les ministères de l'Intérieur et du Budget et de la Réforme de l'Etat, assure la cohérence d'ensemble des réformes en cours. La réflexion engagée concerne les réseaux de proximité comme celui des trésoreries et des subdivisions de l'équipement ainsi que les missions des sous-préfetures.

### **C. Les textes sur lesquels peuvent s'appuyer les archivistes chargés du contrôle scientifique et technique**

Les textes sur lesquels repose l'activité du directeur d'archives départementales au titre du contrôle scientifique et technique n'ont pas changé. Ce sont :

- Le code du patrimoine, le code général des collectivités territoriales, les décrets d'application ;
- La circulaire Premier Ministre du 2 novembre 2001 ;
- Les instructions de tri existantes.

### **D. Analyse juridique du statut des fonds produits par des services dont partie des missions est aujourd'hui décentralisée**

Les archives produites par les services déconcentrés dont certaines compétences sont décentralisées sont des archives publiques, relevant comme telles de la domanialité publique. Il est un principe de fond qui est celui de l'inaliénabilité de ce domaine public. On ne peut ni exproprier le domaine public, ni même le céder à titre amiable. Sauf texte particulier portant déclassement, il ne peut y avoir transfert de propriété de ce domaine public entre deux collectivités publiques. Mais le transfert de compétence entraîne, de plein droit, mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utiles pour l'exercice de cette compétence. Il faut donc, le cas échéant,

mettre à disposition de la collectivité compétente les archives courantes et intermédiaires produites par le service déconcentré de l'État. Les archives définitives doivent être versées aux archives départementales territorialement compétentes.

En termes de gestion, la collectivité qui bénéficie de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous les pouvoirs de gestion (application L. 213-4 du Code du patrimoine et du décret 79-1037). Mais il n'y a pas, pour autant, transfert de propriété. La mise à disposition obéit à une logique fonctionnelle. Le service déconcentré producteur des documents en reste propriétaire.

### **E. Que faire concrètement ?**

- *S'informer auprès du préfet des modifications de la « carte administrative » du département.*

Il faut connaître tout particulièrement les « expérimentations » dont fera l'objet son département et/ou sa région, tant dans le cadre de la décentralisation que dans le cadre de la réforme des services déconcentrés de l'État. De son côté, la direction des archives de France se propose de demander au ministère de l'Intérieur d'attirer l'attention des préfets sur la nécessité d'informer régulièrement les directeurs des archives départementales des changements induits au plan local par la réforme territoriale de l'État.

- *Réaffirmer, avant les transferts, la responsabilité de l'État sur ses archives.*

Il convient également de rappeler leur appartenance au domaine public (voir ci-dessus point D.), de mettre en garde les responsables des services contre les destructions inconsidérées.

- *Contrôler les archives des services concernés par la décentralisation.*

Avant la mise en œuvre effective de cette-ci, il convient d'effectuer une visite des services au titre du contrôle scientifique et technique de l'Etat. Les services concernés sont plus particulièrement les services suivants : DDE/subdivisions, DDAF, environnement, éducation nationale d'une part et DRAC d'autre part. Les services de la DDE ont été destinataires d'une note interne leur rappelant leurs obligations en matière d'archives.

- *Encadrer la mise à disposition des archives lors des transferts de compétence.*

Le transfert de compétence n'entraîne pas transfert de propriété des archives. Par contre, pour les documents dont la durée d'utilité administrative n'est pas échuë, le transfert de compétences entraîne une mise à disposition qu'il est souhaitable d'encadrer en prévoyant :

- des conventions de mise à disposition des archives courantes et intermédiaires entre le service déconcentré de l'État et la collectivité reprenant les missions en charge (voir ci-dessous **annexe 2**) ;
- des bordereaux lors des transferts physiques des documents.

- *Faire verser les archives définitives.*

Les déménagements et changements d'affectation de locaux administratifs entraînés par les transferts de compétence constituent l'occasion de faire verser des archives définitives déjà anciennes et parfois encore conservées dans les services déconcentrés. C'est un aspect de la collecte sur lequel il convient d'être particulièrement vigilant (**Annexe 1** : note du ministre de l'Equipement à ses chefs de service déconcentrés).

Il convient donc plus que jamais de travailler en réseau, tant au niveau central que territorial ; la direction des archives de France et les missions des Archives nationales auprès des ministères suivent le dossier avec les administrations centrales, les archives départementales le font avec les préfetures, les services déconcentrés et les collectivités.

Pour réussir une collecte raisonnée des archives publiques, il reste d'actualité pour notre réseau - et ce même si c'est loin d'être une nouveauté - de se poser en promoteur des archives comme outil de la modernisation de l'administration et de l'organisation efficace de l'information.

-----



Ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
de l'Aménagement  
du territoire  
du Tourisme  
et de la Mer



direction  
des Affaires  
financières et  
de l'Administration  
générale

Affaire suivie par :  
Sylvain MANVILLE /  
Sylvain LEBLANC  
DAFAG/MI 3  
Tél. : 01.40.81.69.28

**Le Directeur des Affaires Financières et de l'Administration Générale**      à (liste destinataires in fine)

La Défense, le 23 février 2005

Objet : Sort des archives procédant de l'activité des services de l'Équipement.

Dans un contexte marqué par l'évolution des missions du ministère et des mutations conséquentes des structures et activités des services et notamment des subdivisions et des services maritimes, j'attire votre attention sur la nécessité de veiller à une bonne gestion des archives de vos services et tout particulièrement d'éviter des destructions hâtives et illégales de documents, qui peuvent s'avérer essentiels lors des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ou pour la connaissance historique des aménagements réalisés par le ministère sur les territoires.

Ainsi, les subdivisions et les services maritimes conservent-ils encore souvent des documents fort anciens et uniques, pouvant remonter au tout début du dix-neuvième siècle. Les fermetures ou redéploiements d'implantations géographiques des services sont autant d'occasions de pertes irrémédiables de documents.

Je vous rappelle qu'au regard du livre II du code du patrimoine (dans lequel est désormais intégrée la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives), vos services sont producteurs d'archives publiques, qui comprennent l'ensemble des documents qui procèdent de leur activité, quels qu'en soient la date, la forme ou le support (art. L. 211-1 et L. 211-4).

Les archives publiques produites par les services du ministère de l'Équipement sont placées sous le contrôle de la direction des Archives de France, ministère de la Culture et de la Communication (art. 1<sup>er</sup> du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979), dont le représentant dans votre circonscription administrative est le directeur du service départemental d'archives. A ce titre, aucune élimination d'archives publiques ne peut être effectuée sans le visa réglementaire de cette administration (art. 16 du décret n° 79-1037 précité) et les archives définitives ou historiques doivent être versées au service départemental d'archives (art. L. 212-8 du code du patrimoine).

En outre, en application de la circulaire du Premier ministre du 2 novembre 2001 sur la gestion des archives des services et établissements publics de l'Etat, le ministère de l'Équipement est tenu de promouvoir non seulement la dimension culturelle et patrimoniale des archives, mais aussi le respect des règles d'archivage par ses services.

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
mél :  
dafag@equipement.gouv.fr

Ces derniers sont en effet responsables tout à la fois de la gestion des archives courantes et intermédiaires qu'ils produisent, dans le souci de leur maîtrise et d'une meilleure gestion de l'information dans le cadre de la modernisation de l'Etat ; et de la préparation des versements des archives définitives (opérations de repérage dans les services, établissement des bordereaux réglementaires de versement, mise en carton).

Pour les archives des directions départementales, la circulaire conjointe du ministre de la culture et de la communication et du ministre de l'équipement en date du 19 juin 1998, qui en définit les modalités de traitement, conserve toute son actualité.

Dans ce cadre, je vous saurais donc gré de bien vouloir mettre en œuvre le dispositif suivant :

1) Il convient d'intégrer la question des archives (en termes de moyens matériels et humains, de programmation des opérations de gestion décrites ci-dessus) dans vos projets de réorganisation des services et dans la préparation des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Vous prendrez tout particulièrement les dispositions qui s'imposent pour empêcher toutes destructions sauvages d'archives.

2) Il vous appartient de prendre au plus vite l'attache du directeur du service départemental d'archives pour :

définir avec lui les modalités de versement des archives définitives de vos services ;  
établir avec lui le partenariat nécessaire pour toutes les questions qui touchent les archives, et notamment pour organiser les opérations de transfert des archives courantes et intermédiaires aux collectivités territoriales (repérages dans les services des documents relatifs aux compétences transférées, réunions de concertation entre vos services et ceux des collectivités territoriales concernées).

Mes services demeurent à votre disposition pour toute information complémentaire sur l'application de ce dispositif.

Le Directeur des Affaires Financières  
et de l'Administration Générale

Christian SEFRADJI

- Mesdames et Messieurs les Préfets de Région ;
- Service Maritime et de navigation de Gironde, de Loire Atlantique et du Languedoc-Roussillon ;
- Mesdames et Messieurs les Préfets :
  - Directions départementales de l'Équipement ;
  - Services maritimes des ports de Boulogne et de Calais, du Nord, de la Seine Maritime et des Bouches du Rhône.

Copie : Madame la Directrice des Archives de France.



**Protocole d'accord en cas de mise à disposition d'archives  
(proposition à adapter)**

*Entre les soussignés*

N, préfet du département ou son représentant, directeur de tel service déconcentré,  
Et

N, président de la collectivité territoriale ou son représentant chef de tel service,

Vu le code du patrimoine livre II titre I « régime général des archives », art. L 212-5 L 213-4 en particulier ;

Vu le code général des collectivités territoriales, et en particulier les articles L 1321 -1 et suivants

Vu la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

Vu le décret 79-1037 du 3 décembre 1979 sur les archives ;

Vu l'instruction de tri et de conservation conjointe DAF (MCC) et ... en date du ... ; (le cas échéant)

Vu le tableau de gestion signé par ... le ... et le ... en date du ... (le cas échéant).

*Considérant*

Le transfert de compétences en cours entre le service déconcentré de l'État ... et le service ... de la collectivité territoriale ;

La durée d'utilité administrative non échue d'archives produites et reçues par le service déconcentré de l'État utiles à l'accomplissement des missions transférées au service de la collectivité territoriale.

*Est passé le protocole suivant*

Art. 1<sup>er</sup>). Le service déconcentré de l'État déclare, sous le contrôle du directeur des archives départementales, mettre à disposition du service de la collectivité territoriale auquel les compétences ont été transférées jusqu'à cessation de leur durée d'utilité administrative les dossiers dont la liste figure en annexe dans un bordereau qui mentionne les dossiers à conserver indéfiniment et ceux à détruire après expiration du délai d'utilité administrative.

Le transfert des documents sera pris en charge par ... (le service déconcentré de l'État ou le service de la collectivité auquel les missions ont été transférées selon les situations locales).

Art. 2<sup>e</sup>). Les dossiers à conserver à l'issue de leur durée d'utilité administrative seront reversés aux Archives départementales. Un bordereau réglementaire sera rédigé à cet effet par le service de la collectivité territoriale ayant bénéficié de la mise à disposition des documents.

Art. 3<sup>e</sup>). Les dossiers à détruire feront l'objet de demandes d'élimination régulières soumises au visa du directeur des archives départementales. Le service déconcentré ayant produit les documents mis à disposition sera consulté pour avis, avant visa du directeur des archives départementales.

Les opérations matérielles de destruction n'interviendront qu'après le retour du visa du directeur des archives départementales et seront prises en charge par le service de la collectivité territoriale auquel les missions auront été transférées. La destruction des dossiers respectera les règles de confidentialité eu égard au caractère éventuellement nominatif de certains dossiers.

Art. 4<sup>e</sup>). En cas de demande de communication par le public d'archives mises à disposition, les règles de communication des archives du Code du patrimoine seront appliquées par l'administration des archives et le service de la collectivité ayant bénéficié de la mise à disposition qui sera appelé à donner son accord en cas de demande de communication par dérogation.

Art. 5<sup>e</sup>). En cas de demande d'accès aux documents par le service producteur des documents les ayant mis à disposition, celle-ci sera de droit pour ce dernier et pourra s'effectuer soit sur place, soit avec déplacement du ou des documents.

-----