

N° 412243

**Association pour le musée
des îles de Saint-Pierre-et-Miquelon**

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 23 mai 2018

Lecture du 6 juin 2018

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Cette affaire, relative à la dévolution par l'association requérante d'une collection d'œuvres d'art saint-pierre-et-miquelonnais au conseil général de la collectivité territoriale, pose une question de compétence de la juridiction administrative que nous proposons de renvoyer au tribunal des conflits.

En 1998, alors que se créait le musée de Saint-Pierre et Miquelon, l'association pour le musée des îles de Saint-Pierre et Miquelon, créée en 1964 et qui avait, conformément à son objet, réuni une collection de plusieurs milliers d'œuvres et d'objet d'art et d'artisanat local, a entendu faire don de cette collection au conseil général de la collectivité territoriale en vue de son affectation au musée. A cette fin, une convention de dévolution – c'est son intitulé – a été conclue le 31 décembre 1998 entre l'association et le conseil général. Le musée dit « de l'Arche » a ouvert ses portes en septembre 1999, permettant au public d'accéder à la collection – il a depuis reçu l'appellation « musée de France » ; l'association devait pour sa part se transformer en association des amis du musée de Saint-Pierre et Miquelon.

Mais il arrive que les amis se fâchent et c'est ce qui s'est passé en l'espèce. Plus précisément, on comprend qu'un conflit a éclaté au sein de l'association dont les nouveaux dirigeants semblaient reprocher aux anciens d'avoir fait donc de la collection à un musée qui, au demeurant, ne s'en occupait pas suffisamment bien à leur goût. En septembre 2014, l'association a donc saisi le tribunal administratif de Saint-Pierre et Miquelon d'une demande tendant à l'annulation de la convention. Le tribunal administratif, après avoir écarté une exception d'incompétence de la juridiction administrative, a jugé que tout cela était prescrit et la cour administrative d'appel a confirmé ce dernier raisonnement. L'association a donc formé un pourvoi en cassation, dans le cadre de l'instruction duquel vous avez communiqué aux parties un moyen d'ordre public, susceptible d'être relevé d'office, tenant à l'incompétence de la juridiction administrative. Le pourvoi, lui, se borne à critiquer le raisonnement mené sur la prescription.

*

La première question qui se pose est donc celle de la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige. Et elle n'est pas évidente. En réponse au moyen d'ordre public que vous avez communiqué, les parties se divisent d'ailleurs sur ce point, comme elles l'avaient fait en première instance, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-

Miquelon maintenant que la requête de l'association est formée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Le litige se présente comme relatif à l'exécution de la convention de dévolution conclue entre l'association et le conseil général. L'association souhaite obtenir l'anéantissement des effets de cette convention afin de recouvrer la propriété des biens composant sa collection.

Pour qu'un tel litige relève de la juridiction administrative, il faut, puisqu'aucune disposition spéciale n'en dispose ainsi, que les critères jurisprudentiels conduisent à regarder la convention conclue comme présentant un caractère administratif. On sait que deux critères cumulatifs doivent être réunis : un critère organique tenant à la présence d'une personne publique, et un critère matériel tenant soit à la présence de clauses impliquant que le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs (TC, 13 octobre 2014, *SA AXA France IARD*, n° 3963, p.), critère non rempli en l'espèce, soit à l'objet du contrat, pour le cas où il toucherait à l'exécution du service public.

Dès lors que l'une des parties à la convention est une personne publique et qu'aucune prérogative de puissance publique n'est ici en jeu, l'entière question se résume à celle de savoir si le contrat a pour objet l'organisation du service public ou s'il fait participer le cocontractant à l'exécution d'un service public.

Sur ce point l'hésitation est permise et elle l'est d'autant plus que la convention présente un caractère presque aussi artisanal ou artistique que les pièces dont elle organise le transfert.

En principe, le juge naturel des dons, des donations et des legs, de leur régularité à l'origine ou de la poursuite de leur validité, à l'occasion par exemple des actions en révocation qui peuvent être engagées pour inexécution des charges grevant les libéralités consenties (art. 953, 954 et 956 du code civil), est le juge civil. Il n'y a à cela rien d'étonnant. Les litiges sur la validité *ab initio* de la libéralité consentie ont pour objet la question de savoir si le consentement de la partie a été librement donné et correctement enregistré et pour horizon la question de savoir qui est le propriétaire des biens concernés. Le contentieux relatif au maintien dans le temps de la libéralité consentie est intimement lié à la question du respect des conditions mise à celle-ci ; et donc au respect de la volonté privée qui est ainsi manifestée. Rien de tout cela n'est votre habitat naturel et explique par exemple que vous jugiez de longue date n'être jamais compétent pour interpréter une disposition testamentaire (CE, 18 janv 1957, *Sieur Cluzel*, p. 40).

Symétriquement, la procédure de révision judiciaire de la charge qui est ouverte devant le juge civil lorsque le respect des conditions mises à ces libéralités devient impossible, organisée par les articles 900-2 à 900-8 du code civil, est ouverte à tout gratifié, y compris lorsqu'il s'agit de personnes publiques telles que les collectivités territoriales. La législation ne prévoit en effet, aux articles L. 2222-12 et suivants du CGPPP L. 6145-10 du code de la santé publique, de procédures administratives de révision de la charge que lorsque le gratifié est l'Etat ou un établissement de santé. Encore ces procédures finissent-elles, en cas de désaccord avec les personnes ayant la consenti la libéralité, par rejoindre la procédure de droit commun devant le juge judiciaire.

Cette forte prégnance du droit privé dans les litiges relatifs aux dons et legs explique que vous vous montriez réticents, alors qu'il va de soi que l'exploitation d'un musée relève d'une mission de service public (v. not. CE, 28 février 1996, Etablissement public du musée du Louvre, 163528, T. p. ; v. aussi les dispositions de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France), à reconnaître un caractère administratif aux conventions qui peuvent organiser la dévolution à une personne publique d'œuvres en vue de leur exposition dans un musée. A l'occasion d'une affaire CE, 19 janvier 1990, *Epoux E...*, n° 86920, p., le commissaire du gouvernement Frydman estimait que c'était à juste titre que le tribunal de grande instance de Paris s'était reconnu compétent pour connaître d'une action en restitution du don d'œuvres consenti par une personne privée en vue de leur exposition au Centre Pompidou, et qu'il était normal que vous n'ayiez à vous prononcer sur la question de savoir si ce musée avait capacité pour recevoir des dons que dans le cadre de la procédure de question préjudicielle demandée par ce juge – votre décision endosse ce raisonnement. C'est également cette coloration privatiste qui avait conduit la commissaire du gouvernement de Silva à proposer au Tribunal des conflits de se prononcer en faveur de la compétence de l'ordre judiciaire dans une affaire TC, 22 octobre 2007, *Consorts B... c/ Musée de l'air et de l'espace* (n° 3630, inédite) où les ayant droits de l'aviateur Louis Blériot cherchaient à obtenir la restitution de certains biens ayant appartenu à celui-ci, en arguant qu'il n'y avait pas eu de donation, mais un simple dépôt temporaire. Là encore, le Tribunal des conflits a suivi cette préconisation.

Il faut toutefois noter que le Tribunal des conflits a motivé ce précédent de façon fort circonstanciée, en jugeant que « dans les circonstances controversées de la remise et de la détention des biens litigieux, le refus de restitution n'est pas fondé sur les obligations nées de l'exécution d'un contrat de dépôt initialement conclu ou maintenu pour l'exécution de la mission de service public du musée ; qu'en outre, il n'est ni établi ni même soutenu que le dépôt ait comporté la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique ; qu'en réalité, le litige, qui oppose l'établissement public administratif aux héritiers B..., est né des seules prétentions contraires des parties quant à la propriété de ces biens ». On voit poindre en filigrane de cette motivation qu'*a contrario*, dans certains cas et en fonction de la présence de la mission de service public de l'institution muséale bénéficiaire de la donation, une compétence de l'ordre administratif pourrait être reconnue. Mais la jurisprudence du Tribunal des conflits, qui se résume à ce seul précédent, ne permet pas vraiment de mesurer si la pondération respective des différents poids et contrepoids à l'œuvre dans cette balance des compétences obéit à une physique particulière.

Vous devez donc vous livrer à un exercice d'interprétation de la convention. Et en l'absence de jurisprudence véritablement topique, vous pouvez le faire en prenant appui sur la casuistique, plus ou moins transposable, de la jurisprudence du Tribunal des conflits sur des questions entretenant avec la nôtre une parenté distante, concernant par exemple la location ou mise à disposition de biens immobiliers ou mobiliers nécessaires à l'exécution du service public. Dans ce domaine, la jurisprudence estime généralement que l'objet du contrat, même s'il est conclu pour les besoins du service public, n'est pas de faire participer de cocontractant à l'exécution du service public, ce dont il se déduit que la compétence est judiciaire (TC 17 octobre 2011, *Mme S... et V... c/ Centre hospitalier de Laragne*, 3809, T. p. 843 ; TC, 17 décembre 2007, *Selarl MB Associés*, 3646, T. p. ; TC, 15 novembre 2004, *Société Loxxia Bail Slibail c/ Lycée régional Hélène Boucher*, 3431, T. p. 628/712/761 ; TC, 23 novembre 1998, *E...*, 03124, p. 550). Mais il peut arriver que l'on retienne la compétence du juge administratif : ainsi de la décision CE, 8 juin 1994, *Société Codiam*, n° 90818, p., à propos d'un contrat relatif à la location de téléviseurs aux personnes hospitalisées faisant participer le

cocontractant privé au service public hospitalier dès lors que ce dernier comprend non seulement la dispensation des soins mais aussi l'aménagement des conditions de séjour des malades. De même, ont été regardés comme remplissant le critère matériel un contrat par lequel une association de campeurs donne en location à la commune un terrain pour que celle-ci accueille les campeurs de passage non adhérents de l'association et stipulant que les tarifs et le règlement intérieur de ce service public sont arrêtés d'un commun accord par les parties (TC 6 juin 2016, *Commune d'Auvers-sur-Oise c/ Association groupement des campeurs universitaires de France*, n° 4053, T. p.), et un contrat de crédit-bail passé entre une entreprise et un centre hospitalier en vue de la location à ce dernier d'un "automate de dispensation des médicaments" au motif que cet équipement contribuait aux soins dispensés aux personnes hospitalisées (TC, 23 février 2004, *Société Leasecom c/ Centre hospitalier général du pays d'Aix-en-Provence*, 3371, T. p. 628).

En l'espèce, la convention en litige, non conclue devant notaire, a pour objet la dévolution au conseil général de la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon de toute la collection d'œuvres d'art et d'objets de l'association, afin de l'affecter au nouveau musée créé par cette collectivité. La convention prévoit en outre que le transfert de la propriété des biens interviendra au moment de leur remise à la collectivité, laquelle a bien eu lieu. Contrairement à ce qu'avait jugé le tribunal administratif, un tel objet ne suffit pas en tant que tel à faire regarder l'association comme participant à l'exécution du service public.

En revanche, plusieurs éléments propres à la convention peuvent faire hésiter. En premier lieu, son préambule, qui rappelle le contexte et l'historique de l'opération précise qu'elle a également pour objet d'organiser les rapports entre le conseil général et l'association dans le cadre du transfert de propriété de la collection et de son entrée matérielle dans le musée au terme fixé, ainsi que de définir les droits et obligations de chacun à l'issue de cette dévolution ». En écho, les articles 5 et 7 de la convention subordonnent à l'accord de l'association respectivement tout changement d'affectation de collection ou d'un prêt d'un objet de cette dernière. L'article 6 prévoit en outre que « l'association pourra, sous l'autorité du responsable du musée, participer à l'enrichissement des collections, au rayonnement du musée, à l'organisation de visites guidées ou d'expositions temporaires, à l'organisation de conférences ».

A dire vrai, si cet ensemble de stipulations montrent la volonté commune des parties de permettre une implication de l'association dans la vie du musée, nous ne sommes pas convaincues qu'elles associent pour autant l'association à l'exécution du service public dont ce musée a la charge.

Pour ce qui est des clauses défensives, d'une part, qui confèrent à l'association un droit de veto sur la façon dont le musée pourrait faire circuler les œuvres et les éloigner ainsi de la finalité en vue de laquelle elles lui ont été remises, il nous semble qu'elle relèvent des stipulations classiques par lesquelles un donateur entend conserver une maîtrise de la mise en valeur de sa collection. Ces clauses servent donc à maintenir un intérêt privé plutôt qu'à concourir à un intérêt public. D'ailleurs, nous avons vu que l'existence de conditions mises à un don d'œuvres à une personne publique ne pouvait pas suffire à emporter la compétence administrative puisque la procédure de révision des charges est en principe judiciaire. Or les charges mises à une libéralité en matière d'œuvre d'art tiennent pratiquement toujours à des contraintes d'exposition (interdiction de sortir les œuvres de la collection permanente, de cesser de les exposer, d'en modifier la disposition ou l'accrochage, de séparer un groupe d'œuvres) qui emportent nécessairement des contraintes par ricochet sur l'exercice du service

public, tout aussi bloquantes que le droit de veto stipulé par les articles 5 et 7. Juger que, pour ce seul motif, la compétence du juge administratif doit l'emporter nous semblerait de nature à faire tomber dans son escarcelle une proportion très importante des conventions de dévolution aux musées. Et ce alors même que le juge judiciaire serait parfaitement apte à juger que de telles conditions sont excessives au point d'être contraires à l'ordre public, seul motif pour lequel, si la compétence administrative était retenue, vous seriez vous-même en mesure d'écarter de telles clauses.

Quant à la clause plus active concernant la participation de l'association à la vie du musée, elle est à la fois plus spécifique à cette convention et plus proche de l'animation du service public. Il reste qu'elle est très vague et revêt presque le tour d'une clause de rendez-vous pour l'établissement d'une autre convention prévoyant dans le détail les modalités de cette participation, dont seul le principe est ici convenu. Nous confessons quelque réticence à nous fonder sur une stipulation si peu consistante, du reste dépourvue de tout lien avec l'objet de la contestation, pour attirer devant vous ce litige.

Ajoutons que la circonstance, relevée le tribunal administratif, que les œuvres d'art remises à la collectivité territoriale sont susceptibles d'entrer alors dans son domaine public mobilier¹ nous semble sans incidence sur la qualification du contrat, même si nous voulons bien admettre qu'intellectuellement elle complique un peu la donne – on trouve d'ailleurs trace d'une hésitation liée à ce point dans les conclusions précitées de la présidente de Silva.

Ces hésitations, combinées à la maigreur de la jurisprudence du tribunal des conflits et aux effets potentiellement contaminants de ce que vous jugeriez nous convainquent de renvoyer l'affaire au tribunal des conflits.

*

Si vous ne nous suiviez pas et vous reconnaissiez compétents pour juger, vous devriez répondre à une question de prescription dont le sort n'est pas sans lien avec la question de compétence. En eux-mêmes, les moyens du pourvoi ne valent rien : la cour n'a pas commis d'erreur de droit à admettre que la prescription de l'article 2224 du code civil s'appliquait malgré l'abrogation accidentelle de l'article 2227 qui le rendait explicitement invocable par les personnes publiques : vous avez neutralisé l'effet de cette abrogation par un avis *Mme D...* (CE, 31 mars 2017, n° 405797, p.). Et le fait que la jurisprudence *Commune de Béziers* a éloigné l'office du juge du prononcé de la nullité des stipulations contractuelles ne change rien aux règles de prescription. Simplement, pour retenir la compétence de la juridiction administrative, il faut admettre que la convention est relative non pas seulement à l'opération ponctuelle de dévolution, mais à l'exécution du service public. Or si tel est le cas, elle s'applique de façon continue depuis l'opération ponctuelle de dévolution. Il est dès lors curieux de juger comme la cour que l'action est prescrite compte tenu de la date de la dévolution.

PCMNC – Renvoi au Tribunal des conflits.

¹ En vertu de l'article L. 2112-1 du CG3P qui y fait entrer les collections des musées propriété d'une personne publique.